

CI DAD E

E S T

- AD O -

UAP

I T

AL

REESTRUTURAÇÃO  
URBANA E  
RESISTÊNCIAS  
EM  
BELO HORIZONTE,  
FORTALEZA  
E SÃO PAULO

C I D A D A D E  
E S T  
A D O  
C A P  
I T A L

REESTRUTURAÇÃO  
URBANA E  
RESISTÊNCIAS  
EM  
BELO HORIZONTE,  
FORTALEZA  
E SÃO PAULO

Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo / organização de Raquel Rolnik et al - São Paulo: FAUUSP, 2018.  
360 p.

ISBN: 978-85-8089-132-4  
978-85-8089-131-7 (versão digital)

1. Planejamento Territorial e Urbano - Belo Horizonte (MG); Fortaleza (CE); São Paulo (SP) 2. Parceria Público-Privada 3. Políticas Públicas I. Rolnik, Raquel, org II. Título

CDD 711.40981

Serviço de Biblioteca e Informação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP

COORDENAÇÃO DA PESQUISA  
ORGANIZAÇÃO DA PUBLICAÇÃO

**Raquel Rolnik**  
**Paula Freire Santoro**  
**Denise Morado Nascimento**  
**Daniel Medeiros de Freitas**  
**Natacha Rena**  
**Luis Renato Bezerra Pequeno**

EDIÇÃO DA PUBLICAÇÃO

**Raquel Rolnik**  
**Denise Morado Nascimento**

COORDENAÇÃO EXECUTIVA DA PUBLICAÇÃO

**Leticia Lindenberg Lemos**

PROJETO GRÁFICO E MAPAS

**Pedro Lima**  
**Pedro Mendonça**

REVISÃO DE TEXTO

**Natália Cipolaro Guirado**

PESQUISA E PRODUÇÃO

**labcidade**  
laboratório espaço público  
e direito à cidade

**PRAXIS**  
PRÁTICAS SOCIAIS NO ESPAÇO URBANO | EPAA/URNU

APOIO

 **FORD  
FOUNDATION**

**indisciplinar**  
grupo de pesquisa | cnpq-eaufmg



**REESTRUTURAÇÃO  
URBANA E  
RESISTÊNCIAS  
EM  
BELO HORIZONTE,  
FORTALEZA  
E SÃO PAULO**

**PRIMEIRA EDIÇÃO  
2018**

**LabCidade  
FAUUSP**

Laboratório  
Espaço Público  
e Direito à Cidade

Faculdade  
de Arquitetura  
e Urbanismo  
da Universidade  
de São Paulo

São Paulo SP

[observasp.wordpress.com](http://observasp.wordpress.com)  
[labcidade.fau.usp.br](http://labcidade.fau.usp.br)

---

**Raquel Rolnik  
Paula Freire Santoro  
Regina Lins** coordenadoras

---

**Aluizio Marino  
Daniel Ávila Caldeira  
Letícia Lindenberg Lemos  
Luanda Vannuchi  
Paulo Romeiro** pós-graduandos

---

**Caroline Nobre  
Isabel Martin  
Mariana Schiller  
Mathews Lopes  
Pedro Lima  
Pedro Mendonça** graduandos

---

**Gisele Brito** comunicação

---

**Debora Ungaretti** colaboradora

**indisciplinar  
cnpq-eaufmg**

Escola de  
Arquitetura  
da Universidade  
Federal de  
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

[indisciplinar.com](http://indisciplinar.com)

---

**Natacha Rena** coordenadora

---

**Marcela Brandão** professora

---

**Bernardo Neves  
Júlia Ávila Franzoni  
Natália Alves  
Thiago Canettieri** pós-graduandos

---

**Brenda Gonçalves  
Daniela Faria  
Lucca Mezzacappa  
Luís Henrique Marques  
Marília Pimenta** graduandos

**PRAXIS  
EA-UFGM**

Grupo de  
Pesquisa  
Práticas Sociais  
no Espaço Urbano

Escola de  
Arquitetura  
da Universidade  
Federal de  
Minas Gerais

Belo Horizonte MG

[praxis.arq.ufmg.br](http://praxis.arq.ufmg.br)

---

**Denise Morado  
Daniel Medeiros de Freitas** coordenadores

---

**Carolina Boaventura  
Juliana Linhares** pós-graduandos

---

**Thais Nassif  
Maurício Lage** pesquisadores

---

**Carolina Almeida  
Eduarda Carmo  
Fabrício Goulart  
João Vitor Rabelo  
Júlia Passos  
Lucas Afonso  
Wallace Igléssias** graduandos

**LEHAB  
UFC**

Laboratório  
de Estudos  
da Habitação

Universidade  
Federal do  
Ceará

Fortaleza CE

[lehab.ufc.br](http://lehab.ufc.br)

---

**Luis Renato Bezerra Pequeno** coordenador

---

**Sara Vieira Rosa** pós-graduanda

---

**Rafael Costa de Moura  
Valéria Pinheiro** pesquisadores

---

**Breno Holanda** graduando

**E Q U I P E S**

# ÍNDICE

## 8 APRESENTAÇÃO

12 – 37 **O MECANISMO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA  
COMO REFORMA DO ESTADO**

38 – 47 **REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO-CAPITAL PARA A GESTÃO DE PPPs**  
AS EMPRESAS DE ECONOMIA MISTA EM BELO HORIZONTE E SÃO PAULO

48 – 59 **DÍVIDA E GESTÃO PÚBLICA**  
O CASO DA PBH ATIVOS S/A

60 – 81 **O PAPEL DAS TERRAS PÚBLICAS**  
NA MOBILIZAÇÃO DO ESTADO PELO CAPITAL EM SÃO PAULO

82 – 115 **REGULAÇÃO PARA DESREGULAMENTAÇÃO**  
NOVOS E VELHOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

116 – 163 **PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HABITAÇÃO SOCIAL**  
VÍNCULOS PERVERSOS

164 – 205 **PROCESSOS DE REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL**  
RELACIONADOS A NOVAS FORMAS DE AGENCIAMENTO DO ESTADO-CAPITAL

206 – 221 **SÃO PAULO E OS TERRITÓRIOS DO  
COMPLEXO IMOBILIÁRIO-FINANCEIRO**

222 – 241 **LUTAS TERRITORIAIS**  
RESISTÊNCIAS AO AVANÇO DO URBANISMO NEOLIBERAL

242 – 263 **BREVE CARTOGRAFIA DAS  
LUTAS TERRITORIAIS EM BELO HORIZONTE**

264 – 287 **UM PANORAMA DAS RESISTÊNCIAS  
AO ESTADO-CAPITAL EM FORTALEZA**

288 – 311 **CONSTRUINDO O COMUM EM SÃO PAULO**  
ENTRE A RESISTÊNCIA E A CAPTURA

312 – 345 **AS BRUXAS DA IZIDORA**  
FEMINISMOS E ACUMULAÇÃO POR DESPOSSessão

346 – 359 **O DISCURSO MUDIÁTICO  
EM PROL DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS**

# PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E HABITAÇÃO SOCIAL

VÍNCULOS PERVERSOS

**Paula Freire Santoro**  
LABCIDADE FAUUSP

**Pedro Lima**  
LABCIDADE FAUUSP

**Pedro Mendonça**  
LABCIDADE FAUUSP

Disponibilizar terra e moradia para famílias que compõem o quadro de necessidades habitacionais sempre foi um desafio enorme para as cidades, usualmente apresentado por incontáveis textos alarmistas que constatam que a maior parte do território urbanizado do planeta é constituída por assentamentos urbanos precários. O quadro de necessidades habitacionais do município de São Paulo é considerável, e apresenta grande diversidade: 913 mil famílias em assentamentos precários (favelas, loteamentos, cortiços, conjuntos), 15 mil pessoas em situação de rua, 103 mil famílias em coabitação indesejada, 187 mil com ônus excessivo com aluguel, 47 mil em situação de adensamento excessivo e uma previsão de 147 mil novas famílias com necessidades futuras em função do crescimento demográfico a serem atendidas até 2032 (PMH, 2016)<sup>1</sup>. Esta diversidade requer políticas diversas, como urbanização de favelas, redução de densidade habitacional, melhorias habitacionais, regularização fundiária, a produção de novas unidades, entre outras.

No entanto, as políticas urbanas e habitacionais brasileiras têm concentrado esforços e recursos principalmente na produção de novas unidades, cuja dimensão têm mobilizado os agentes na construção desta política e diminuído o fôlego e o volume de recursos de políticas como urbanização de favelas ou melhorias em cortiços, por exemplo. A provisão habitacional sempre teve e tem cada vez mais um lugar central na política, essencial para a reprodução do sistema político-econômico, impondo pautas e agendas inclusive aos movimentos sociais por moradia que, pressionados pela escassez de possibilidades de programas abertos, acabam aderindo a estes, mesmo que reforcem mecanismos históricos e perversos de ocupação do território.

Mais recentemente, o discurso da moradia tem sido combinado com a narrativa neoliberal que se apoia na ideia da incapacidade dos governos financiarem transformações e na concepção ideológica de que o mercado seria mais eficiente (e menos corrupto), sugerindo formas de acionamento do mercado privado para substituir um universo de habitações precárias por novas unidades – supostamente mobilizando recursos, mas, como veremos adiante, utilizando, na prática, um volume considerável de recursos públicos.

1

A estimativa em 2013, quando dos estudos para o Plano Diretor Estratégico era ainda maior, de 230 mil novas unidades.

Uma das formas contemporâneas desta substituição se dá a partir do que é conhecido internacionalmente como “políticas habitacionais inclusivas”. Estas usam o sistema de planejamento urbano para criar “habitações a preços acessíveis” – termo traduzido do inglês *affordable housing* – que consistem em soluções habitacionais para famílias com rendas baixas ou moderadas, cujo “preço acessível” é definido quando a família compromete, em geral, menos que 30% de sua renda. Na maioria das vezes, as políticas inclusivas estão associadas a mecanismos de recuperação da valorização da terra em que contrapartidas obtidas a partir das dinâmicas do mercado imobiliário, são utilizadas para promover habitação a preços acessíveis, geralmente através da produção de novas unidades (CALAVITA; MALLACH, 2010).

Contudo, por dependerem de uma dinâmica aquecida do mercado, acabam funcionando como indutoras de novas frentes imobiliárias e, nesse percurso, promovem distorções no objetivo central que as justifica. O resultado mais grave é que, ao final, não conseguem atender (e nem são integralmente concebidas para) as famílias com rendas muito baixas, que no caso compõem mais de 92% do déficit habitacional brasileiro<sup>2</sup> e 59% do déficit do município de São Paulo<sup>3</sup> – e, contraditoriamente, podem colaborar para processos de valorização da terra.

O tema está na agenda internacional, estimulado por instituições que influenciam as ações dos governos pelo mundo, como o Banco Mundial (2017)<sup>4</sup> ou, bem sintetizado, por exemplo, em relatório da consultoria McKinsey, que em relatório de 2014 sugere algumas ações para redução do custo da moradia. Dentre elas, indica que a habitação para os mais pobres é mobilizada justamente para destravar terrenos ou liberar terra na localização correta (MCKINSEY, 2014, p. 4). Nesta linha, em São Paulo, terrenos mais centrais, com situação jurídica complexa ou públicos bem localizados, estão sendo cedidos à parceria público-privada - PPP Habitacional. Outras ações seriam reduzir custos de construção, com o emprego de tecnologias baratas e economia de energia, ou reduzir custos financeiros para compradores e empreendedores, o que pode se dar através de ganhos de escala, ou com redução dos custos financeiros para compradores e empreendedores, via redução de impostos e taxas para a construção/produção, além de políticas de estímulos urbanísticos e subsídios habitacionais. São Paulo está incorporando esta agenda nas propostas de transformações urbanas.

Há, portanto, uma paulatina transformação da moradia adequada em problema técnico e tecnocrático – com soluções que envolvem incorporação de novas tecnologias, novas formas de gestão dos serviços habitacionais, aumento dos proprietários privados, e ampliação e utilização das formas de regulação da transformação urbana para este objetivo, menosprezando as necessidades habitacionais em suas dimensões sociopolíticas (MADDEN, MARCUSE, 2016).

A perversidade desta abordagem consiste no fato das necessidades sociais ficarem subordinadas às agendas econômicas em que a habitação inclusiva passa a servir como justificativa para a regulação e para as transformações urbanas exclusivas e concentradoras. A regulação urbana tem sido desenhada e justificada pela produção de habitação de interesse social, fato que esconde e legitima operações imobiliárias mais complexas, com resultados residuais no campo da provisão de habitação, especialmente frente à quantidade, diversidade e complexidade das necessidades habitacionais presentes no território

2

O déficit urbano por renda 2006 utilizado para elaboração do Plano Nacional de Habitação mapeou que 65% das que compõem o déficit possuem renda até R\$ 600,00 e 27% renda entre R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, somando 92% do déficit.

3

Considerando os dados referentes a famílias de 0 a 3 salários mínimos (PMS/Sehab, 2016).

4

Ver *Housing finance*. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/topic/financialsector/brief/housing-finance>>. Acesso em: out. 2017.

(SANTORO, 2015). Esta subordinação acontece em São Paulo desde as Operações Interligadas, Operações Urbanas, entre outros instrumentos já criticados nesta publicação, que passaram a incorporar e mobilizar no discurso a produção de habitação de interesse social e de mercado popular como justificativa para transformações de interesse do mercado, com garantia de interesses públicos de forma residual ou adiando a produção destes para depois da garantia dos interesses do mercado.

Em São Paulo, as frentes imobiliárias e as políticas habitacionais terminaram, na última década, encarecendo os preços da terra, e produzindo menos unidades do que o número de deslocados e removidos provocado pelas próprias operações. O deslocamento populacional não é uma operação que se dá apenas na implantação de infraestrutura, também se dá face aos efeitos de aumento do preço da terra (para compra e aluguel) e, perversamente, também se dá para que terrenos ocupados por população vulnerável, sejam “liberados” para alavancar operações que envolvem, até mesmo, produzir novas unidades habitacionais, ou mesmo para a terra sirva de garantia às parcerias público-privadas.

COMO  
ESSE CENÁRIO  
SE CONSTRÓI?

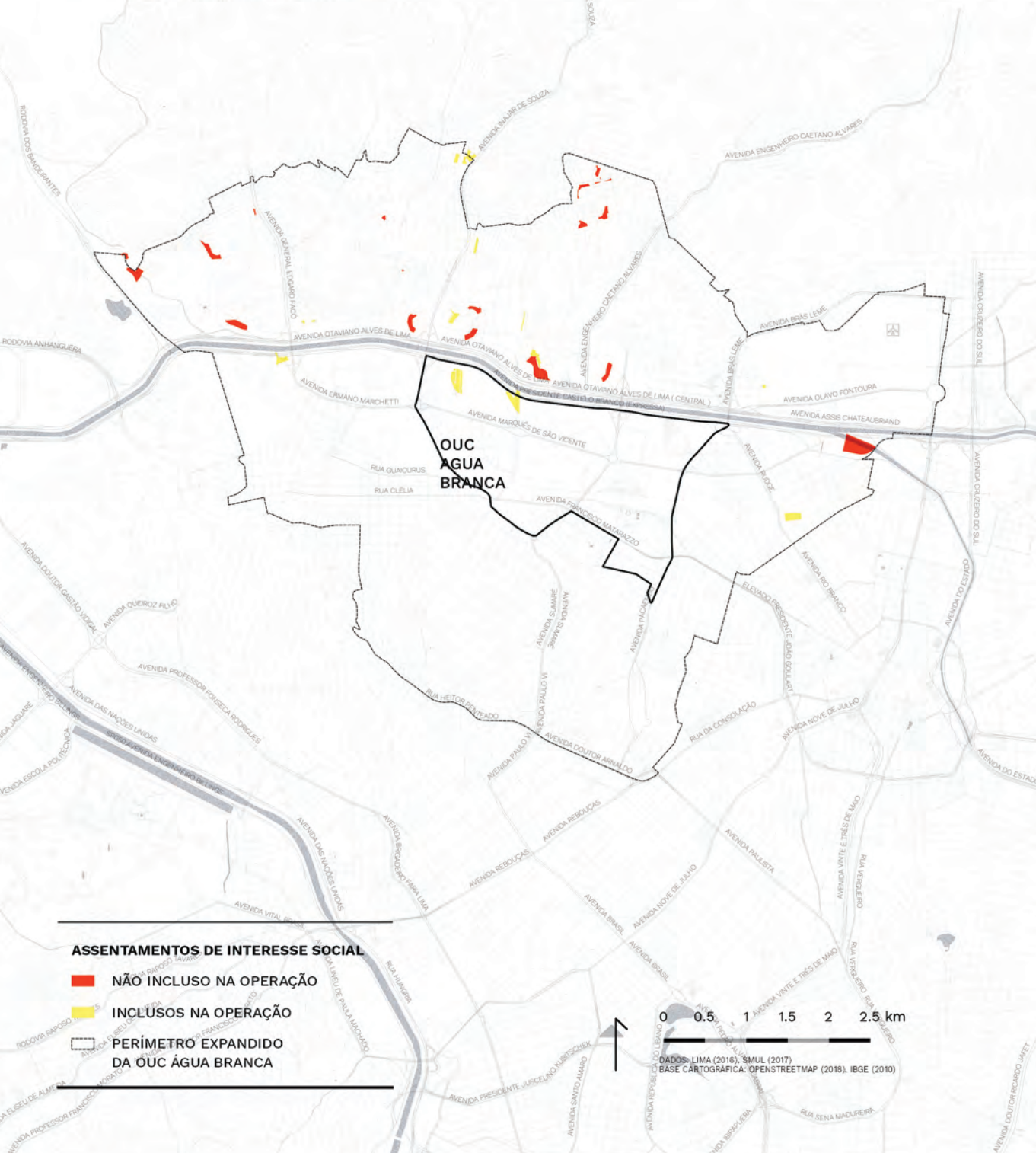
**A INVISIBILIDADE DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS.** Muitos dos planos e projetos de reestruturação urbana propostos em São Paulo subdimensionam a quantidade, a diversidade e a complexidade do quadro de necessidades habitacionais nas áreas onde se realizam. O que se vê é um desconhecimento das formas, localização e do grau de vulnerabilidade das famílias afetadas pelos projetos, fundamentais para entender os impactos presentes e futuros e assim definir estratégias habitacionais. Trata-se de um descolamento da proposta de política habitacional da realidade local, uma invisibilidade que estrutura e justifica o atendimento com a produção de novas unidades.

Na Operação Urbana Consorciada Água Branca (Lei Municipal nº 15.893/2013), por exemplo, verificou-se que um número significativo de assentamentos precários não foi identificado, nem a variedade das formas de precariedade mensuradas, mesmo estando estes dados disponíveis oficialmente. Embora a lei incluía um mapeamento e uma lista de “núcleos habitacionais a requalificar”, os dados oficiais desconsiderados pela Operação mostram que o número de assentamentos listados é menor que a metade do que de fato existe no território: das 32 favelas existentes, apenas 17 são consideradas. Além disso, os loteamentos irregulares não foram listados, a grande maioria dos conjuntos habitacionais com irregularidades ou precariedades não foi incluída, e as ocupações dos espaços residuais de conjuntos habitacionais, os cortiços, as pensões e outras precariedades dispersas no território, bem como a população em situação de rua não foram sequer mencionados. Ainda que a Operação reserve recursos e tenha uma meta de 5 mil atendimentos habitacionais, não planejou como seria gerida a política habitacional do projeto e apenas os assentamentos descritos em uma lista anexa à Lei da Operação, que não são necessariamente os mais precários, podem receber investimentos – os demais até podem ser atendidos, mas depois que todos os listados forem contemplados (LIMA, 2017).

Antes mesmo da aprovação da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada (Lei Municipal nº 13.260/2001), outro exemplo estudado, muitos

### 1. ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL INCLUÍDOS E NÃO INCLUÍDOS NA OUC ÁGUA BRANCA

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



esforços foram empreendidos na remoção de favelas nas proximidades ou nos próprios setores onde se proporia a maior transformação via desenvolvimento imobiliário, com muitas das famílias removidas (FIX, 2007). Com a operação em vigor, foram elaborados estudos que melhor identificaram as favelas no perímetro do projeto, ampliando de 6.500 (1987), para 8.500 (2009) e hoje 12 mil (2012) o número de famílias consideradas como demanda habitacional (SANTORO, MACEDO, 2014). Porém, estes estudos estiveram sempre relacionados à implementação de projetos de infraestrutura, planejando remoções para abertura das frentes de obra, e definindo atendimentos compensatórios, como no caso de um projeto de túnel e parque linear (LIMA, 2016). Embora tenha havido o reconhecimento de assentamentos precários ao demarcá-los como Zeis, a remoção foi o processo utilizado, visando posterior relocação ou indenização.

Já a Operação Urbana Consorciada Faria Lima (Lei Municipal nº 13.769/2004) tem em seu perímetro apenas um núcleo habitacional de interesse social, a Favela Coliseu, além de outras duas favelas em perímetros contíguos – a Real Parque e a Panorama, citadas na lei da Operação sem informações quantitativas ou qualitativas das suas necessidades. Considerando dados oficiais, estes núcleos totalizam mais de 2 mil domicílios (Sehab/Habi, 2016 *apud* LIMA, 2016), enquanto seriam construídas entre 1.200 e 1.300 unidades novas, após a remoção integral das famílias da favela Real Parque e Panorama. Outras necessidades, que certamente existem, não são mencionadas. Este é um caso em que a estimativa oficial, mesmo que incompleta, é maior que as unidades a serem produzidas.

O debate sobre a proposta de Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamanduateí em São Paulo (Projeto de Lei Municipal nº 723/15) é outro exemplo que mostra o subdimensionamento, a invisibilidade e a diversidade das situações de precariedade urbana de áreas centrais atuais, bem como as vulnerabilidades sociais presentes no território (SANTORO *et al.*, 2017). Os dados oficiais mostram a existência de 17 favelas, que totalizam pouco mais de 22 mil domicílios, uma vez que o perímetro contém a favela de Heliópolis, uma das maiores de São Paulo, além de 400 imóveis encortiçados (GeoSampa, 2016 *apud* LIMA, 2016, p. 242-243).

Entretanto, o LabCidade FAUUSP e a Peabiru realizaram uma pesquisa exploratória para identificar estas situações <sup>5</sup>, que revelou um quadro muito mais complexo (SANTO AMORE; SANTORO, 2016). Os resultados mostraram que há uma grande diversidade de tipologias habitacionais precárias, de formas de morar, para além do que estava identificado inicialmente como “cortiço”. O cortiço como tipologia habitacional “genérica” – que a literatura sobre habitação consagrava juntamente com as favelas ou loteamentos populares – já não explica por si a precariedade em áreas centrais ou consolidadas. Mais que isso, a definição de cortiço utilizada institucionalmente em São Paulo, presente na Lei Moura (Lei Municipal nº 10.928/1991), que regulamenta estas situações não dá conta de descrever a diversidade das tipologias de moradias precárias. Há um universo muito amplo de formas de acesso, de características construtivas, de relações sociais, de preço do aluguel, renda e perfil das famílias. Entre os entrevistados, por exemplo, o termo mais utilizado é “pensão”, e inúmeros são os tipos de pensão que existem. As moradias precárias dispersas encontradas não podem ser tratadas isoladamente, formam áreas encortiçadas. Mostrou-se a

Entre maio e setembro de 2016, foram feitas visitas de campo na região, conversas e oficinas com especialistas e lideranças de movimentos de moradia que realizam e mantêm ocupações nas áreas centrais de São Paulo, trabalhando historicamente com moradores do que inicialmente era identificado como “cortiços”.







Beira-Mar: uma das muitas favelas não identificadas pela OUC Água Branca. [Paula Santoro e Pedro Lima, 2015]

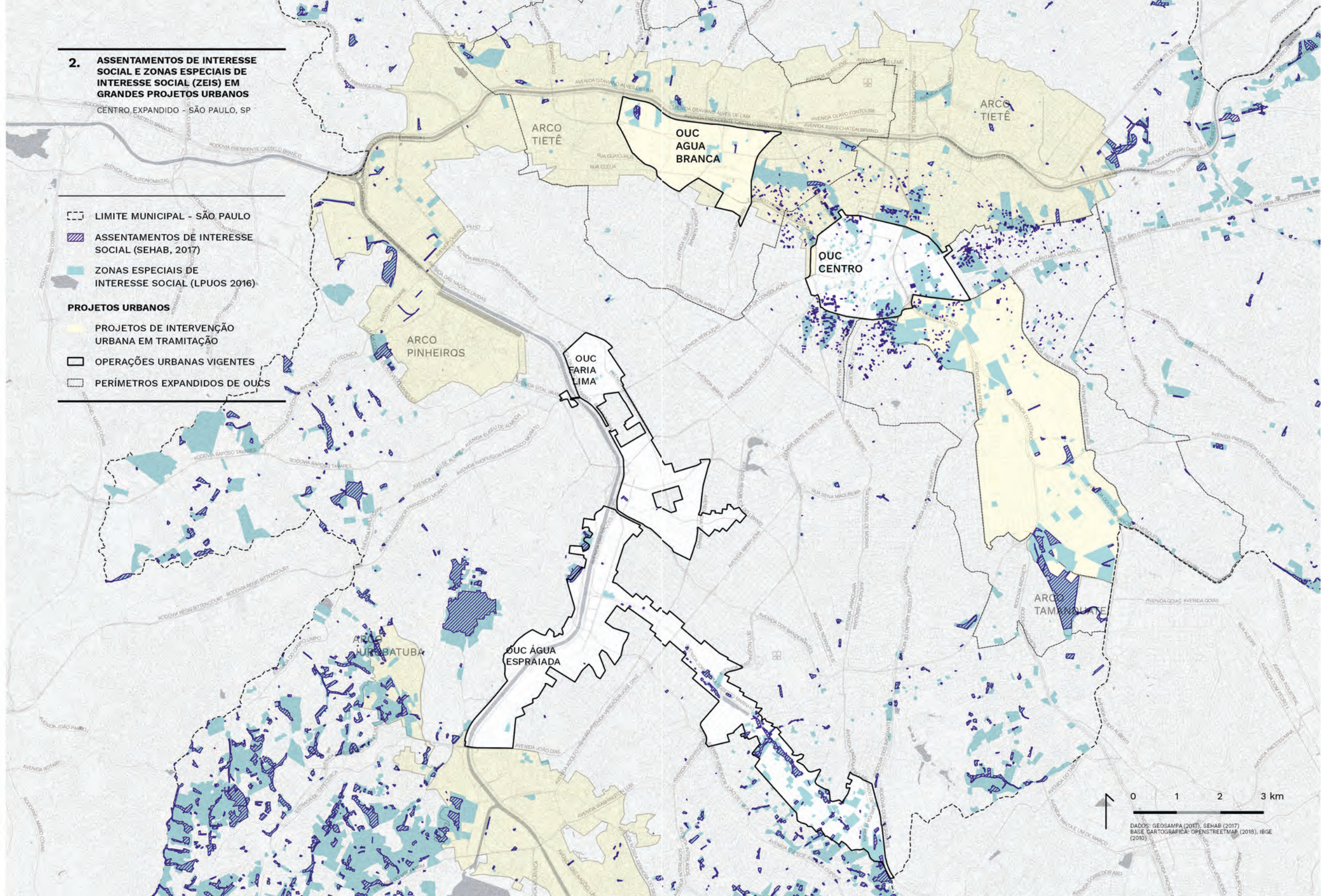




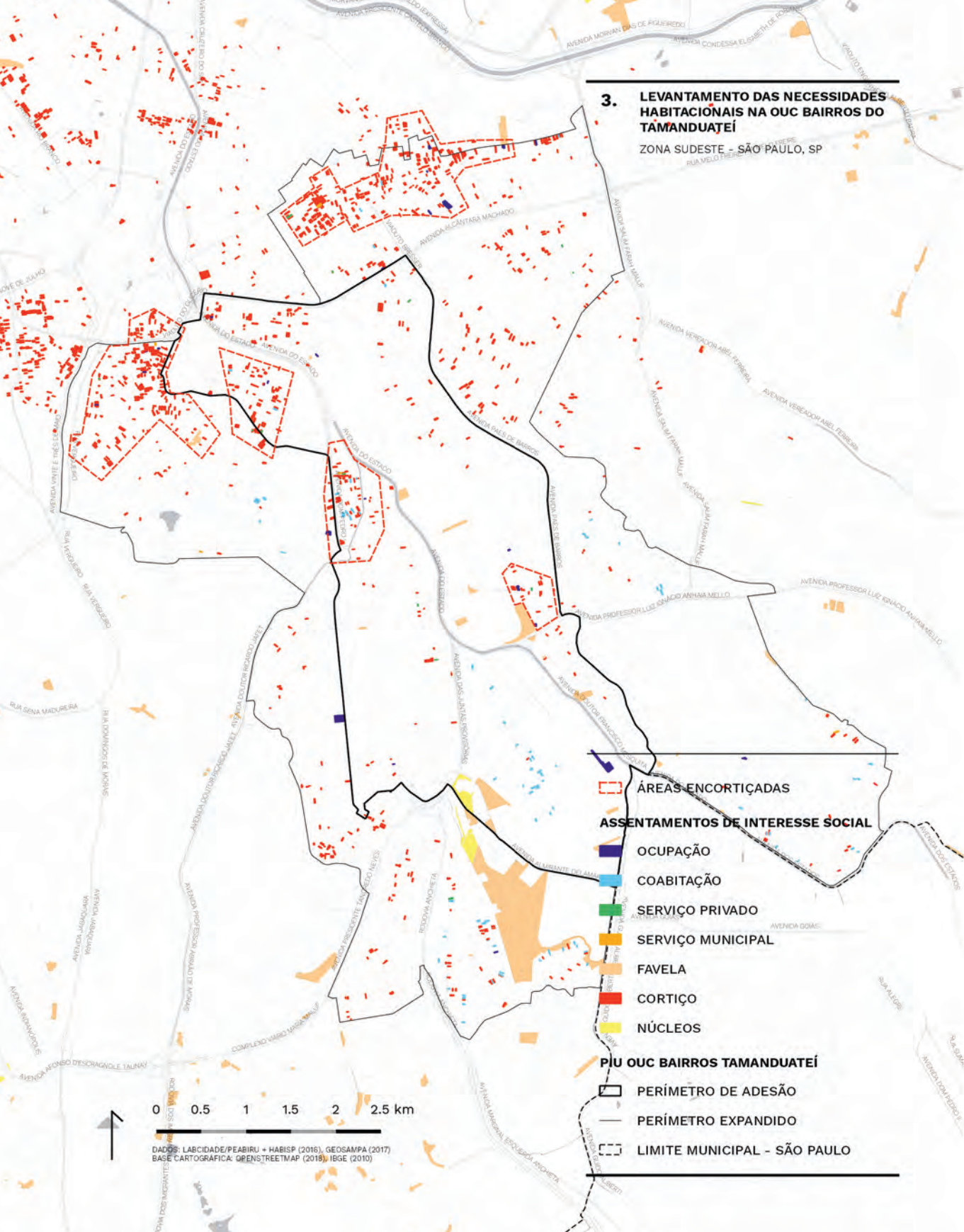
**2. ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL E ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) EM GRANDES PROJETOS URBANOS**

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP

-  LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO
-  ASSENTAMENTOS DE INTERESSE SOCIAL (SEHAB, 2017)
-  ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (LPUOS 2016)
- PROJETOS URBANOS**
-  PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA EM TRAMITAÇÃO
-  OPERAÇÕES URBANAS VIGENTES
-  PERÍMETROS EXPANDIDOS DE OUCs



DADOS: GEOSAMPA (2017), SEHAB (2017)  
BASE CARTOGRAFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)



**3. LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES HABITACIONAIS NA OUC BAIRROS DO TAMANDUAETÉ**

ZONA SUDESTE - SÃO PAULO, SP

insuficiência de se fazer um censo de cortiços: mesmo nas regiões que já contavam com mapeamento mais detalhado, foram encontradas moradias precárias que “nascem” e “morrem” de imóveis que passam a servir de cortiços e pensões, outros que são “requalificados”, mudam de uso ou são demolidos – confirmando pesquisas sobre o tema (KOHARA, 2016). Estas habitações precárias, contudo, se mantêm na mesma região, delimitando “áreas encortiçadas”, e de que são marcadas por necessidades não apenas habitacionais, mas urbanas, que exigem para seu enfrentamento, intervenções urbanas e ações e estratégias interdisciplinares.

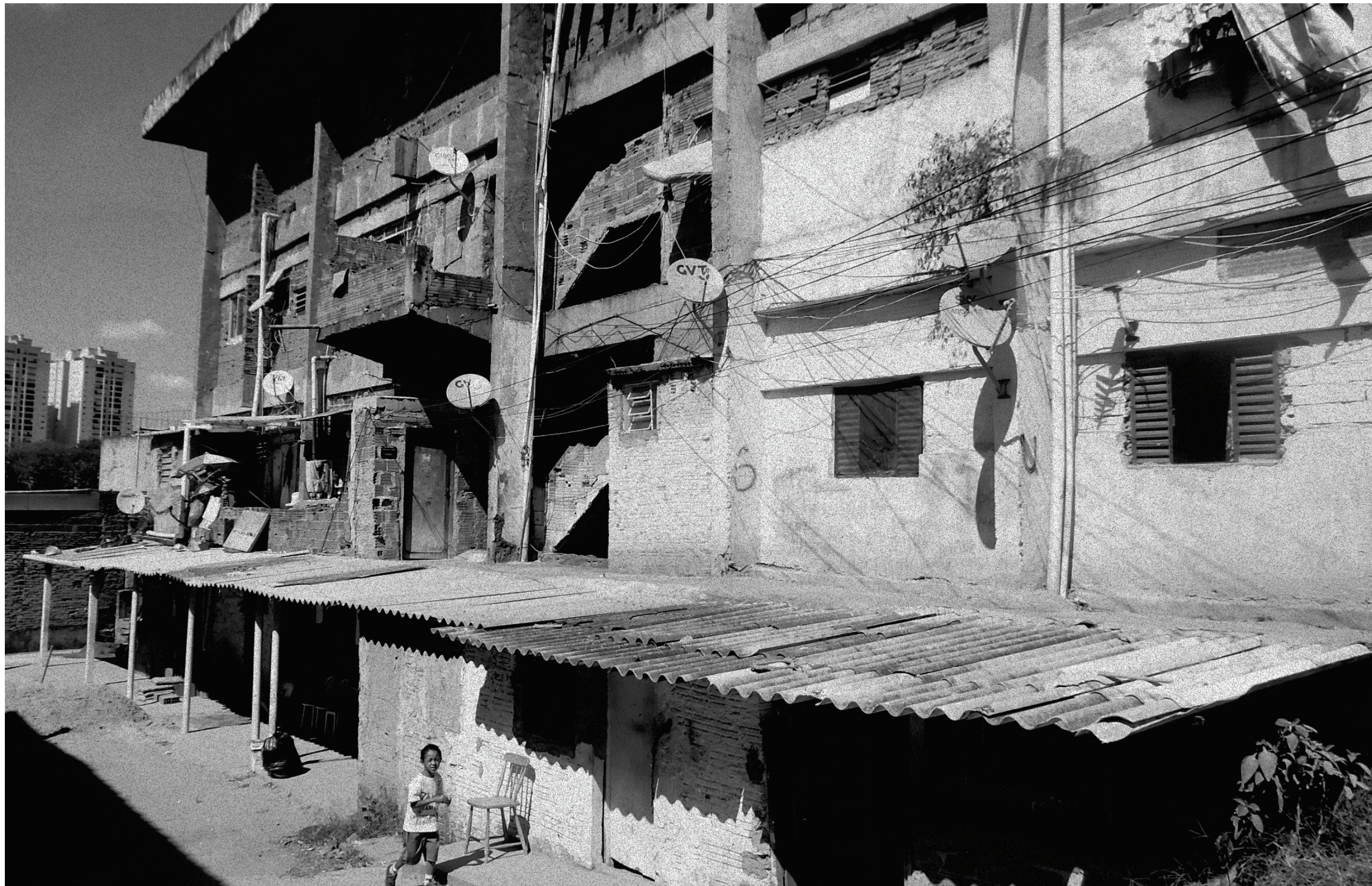
O estudo revelou condições de vida que somam vulnerabilidades: as inseguranças da condição de estrangeiro, imigrante ou refugiado; a violência contra a mulher e outras questões de gênero; a ausência da figura masculina (companheiro ou pai) e a existência de famílias monoparentais, com mulheres chefes de família e muitos filhos ainda pequenos; o trabalho “autônomo” viabilizado no limite da precarização e, ainda assim, associado à produção formal da indústria; o “nomadismo involuntário” provocado por conflitos familiares, despejos, incêndios e outras instabilidades em relação à moradia; o “mundo do crime”, tráfico e consumo de drogas; a polícia e o sistema prisional. Para dar apoio à superação destas vulnerabilidades, atuam diversas igrejas e seus projetos; há solidariedade entre os próprios moradores (os estrangeiros e refugiados, de maneira patente); há “ações sociais” diversas, mais ou menos institucionalizadas ou formalizadas na rede de assistência social, particularmente aquelas focadas no trabalho com população em situação de rua. Cada uma dessas questões é complexa e todas estão intimamente relacionadas.

Essas vulnerabilidades presentes na vida cotidiana das pessoas com quem nos deparamos no trabalho de campo parecem se articular na conformação de uma informalidade estruturante: na condição mais elementar da cidadania, que é ter um documento, nas composições e relações familiares, nas relações de trabalho ou com as instituições. A informalidade é, contudo, apenas mais um aspecto da questão. A moradia, sua localização e sua habitabilidade são parte de um sistema complexo de necessidades, compondo as estratégias mais elementares de sobrevivência.

As muitas sobreposições de vulnerabilidades das famílias não são apenas habitacionais. Há uma relação complexa entre todas as vulnerabilidades as quais as famílias estão expostas. A solução da moradia não pode ser isolada de outras políticas. Na realidade, as questões a serem abordadas não são apenas habitacionais, mas urbanas.

Os resultados obtidos sinalizam as limitações de uma política única, ou majoritária, de construção de casas novas. Provocam a necessidade de compreensão dos processos de transformação pelo qual vem passando a moradia precária, exigindo uma revisão de teses e grandes narrativas, no confronto com a realidade e a complexidade das situações encontradas a partir da imersão no território. Hoje, como se caracterizam os lugares onde os processos de reestruturação territorial incidem?

**A PROVISÃO DE NOVAS UNIDADES HABITACIONAIS COMO AGENDA ÚNICA.** O desconhecimento das formas, localização e das camadas de vulnerabilidades das famílias afetadas pelos projetos de reestruturação urbana conduzidos pelo



Estado-capital é deliberado e fundamental para definir a estratégia habitacional única que propõem: a construção de novas unidades ou provisão habitacional, anunciada como meta numérica a ser cumprida.

Uma primeira delas é que as propostas de operações urbanas ou de projetos de reestruturação urbana apresentam uma quantificação de moradias a serem produzidas que nem sempre estão concebidas ou garantidas pela sua regulação. Assim, não são obrigatórias de serem produzidas, mas justificam a transformação urbana.

A OUC Água Branca incorporou no seu programa de intervenções o atendimento habitacional para 5 mil famílias (Lei Municipal nº 15.893/2013, art. 9º, I), sem correlacionar este número com o quadro de necessidades habitacionais – que é maior que este número, estimado com base em dados oficiais como sendo cerca de 6.344 famílias (LIMA, 2016). Além disso, não definiu o que seriam “atendimentos habitacionais”, possibilitando que os gestores afirmassem que o aluguel social temporário para as famílias removidas e ainda não alocadas pudesse ser contabilizado como “atendimento”.

Na mesma direção, a OUC Bairros do Tamanduateí se mostrou mais perversa. Os gestores públicos, em uma cartilha para debate, anunciaram que a operação promoveria 20 mil atendimentos habitacionais. No entanto, esta métrica não foi prevista no projeto de lei encaminhado à Câmara de Vereadores (Projeto de Lei nº 723/2015) (LEMOS, ROMEIRO, 2017).

Segundo Rezende (2016), a estratégia de produção de novas unidades foi adotada inclusive em projetos de urbanização de favela, acompanhados da utilização de projetos de arquitetura de escritórios reconhecidos, buscando prever soluções habitacionais qualificadas, que renovaram o modelo tipificado do conjunto habitacional e ampliaram os percentuais de remoção das famílias. Este modelo se implantou mais facilmente nas operações urbanas que dispunham de recursos para a provisão habitacional. O desenho do programa de favelas com produção de novas unidades atraiu empresas de maior porte – que inicialmente não se interessavam pelos altos custos dos canteiros de obras e dificuldades operacionais –, uma vez que a escaladas intervenções e dos investimentos eram mais altos e as, as licitações organizadas em lotes com mais de uma obra., atraindo empresas que inicialmente não se interessavam pelos altos custos dos canteiros de obras e dificuldades operacionais (REZENDE, 2016).

Rezende exemplifica este processo descrevendo o caso da Favela do Real Parque, bairro do Morumbi, na OUC Faria Lima. Embora o laudo do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) de 2010 tenha apontado no assentamento situações de risco médio e alto, sendo que as altas somavam apenas 15% das moradias, o projeto escolhido foi de reconfiguração total do território, exigindo a remoção integral da favela, com sua reconstrução em condomínios verticais. De acordo com a autora, este é um exemplo de opção na qual o discurso técnico pode ser manipulado e serem aumentados os problemas diagnosticados para justificar a modalidade de atuação de interesse dos agentes envolvidos.

A opção por este modelo também influiu os valores dos programas de urbanização de favelas. Os custos subiram de R\$ 11 mil/família (BID) e R\$ 13 mil para “urbanização-reforma” (construção de infraestrutura e melhorias habitacionais

no tecido existente), para R\$ 23 mil/unidade (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 1), depois R\$ 76 mil a R\$ 96 mil (PAC 2/Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV). Nos casos considerados como “urbanização com construção de novas unidades”, como o Real Parque, os valores chegaram a R\$ 207 mil por unidade (REZENDE, 2015).

A mesma concepção de demolição violenta da precariedade urbana acompanhada da implementação de novas unidades habitacionais tem sido concebida para áreas de reestruturação urbana, como é o caso das novas unidades previstas no âmbito da PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo na região da Luz, centro de São Paulo (MENDONÇA et al., 2017). A empresa Canopus Holding S/A foi contratada para produzir 3.863 unidades habitacionais para famílias com renda entre 1 e 10 salários mínimos, sobre perímetros em área central. A Prefeitura disponibilizou terrenos desocupados para esta PPP, como os demolidos anteriormente para a Concessão Urbanística, além de promover remoção de famílias residentes em mais duas quadras, incluindo a demolição de um imóvel que atingiu outro com pessoas dentro, fato amplamente noticiado pela mídia (ver MACHADO et al., 2017). Esta ação disponibilizou os terrenos para a construção de parte das novas unidades previstas no contrato da PPP Habitacional<sup>6</sup>. Isso tudo aconteceu sem a garantia que as famílias removidas dos imóveis e do entorno – inclusive as afetadas por outra PPP, a do Hospital Pérola Byinton –, bem como a população que está sendo deslocada da região, serão atendidas nestes novos imóveis, como veremos adiante.

O resultado produzido, em termos de número de unidades novas produzidas e entregues nas operações urbanas, é muito baixo. O número de unidades de HIS projetadas, em andamento ou entregues nas OUCs Água Espraiada, Faria Lima e Água Branca, até fevereiro de 2016, totalizou 11.543 unidades, sendo que destas, apenas 16,9% (1.956 unidades) foram entregues até esta data. Das três operações estudadas, a OUC Água Espraiada, que apresenta 8.369 unidades de HIS projetadas, em andamento ou entregues (cerca de 72,5% do total das unidades estudadas), entregou apenas 710 (0,2%), e 1.210 se encontram em andamento (14,1%) (PEREZ, 2016, p. 13).

Outro impacto está na implantação de novas unidades sobre áreas antes ocupadas por assentamentos precários colocando os moradores face às despesas decorrentes de sua formalização – taxas de consumo de serviços de água e esgoto, gás e energia, imposto territorial, além das taxas condominiais e pagamentos do financiamento do imóvel. Este aumento implica na reorganização das prioridades nos gastos familiares, priorizando o pagamento do financiamento, condomínio, contas e depois outras despesas; ou ainda, no agenciamento de trabalhos extras para suplementar a renda. Ainda, devem comprometer a permanência na moradia, fazendo com que seus possuidores venham a cogitar a venda da unidade. Além disso, a implantação do modelo baseado na propriedade privada possibilita a venda dos imóveis, dificultando a permanência das famílias na área, e tendendo a homogeneizar socialmente os territórios<sup>7</sup>.

A solução única da propriedade privada (Rolnik, 2015), evidentemente, não dialoga com o quadro de necessidades nem habitacionais nem urbanas, embora dialogue em forma, em processo e em modelo de acesso com os projetos de reestruturação urbana, organização do mercado produtor de moradia e a lógica de rentabilidade imposta pelos mesmos. Para além disso, colabora com a

6

Serão produzidas 394 unidades de habitação de interesse social - HIS, 42 habitações de mercado popular - HMP e 700 m<sup>2</sup> de área não residencial, que incluiria um Centro Educacional Unificado - CEU e uma Unidade Básica de Saúde - UBS (MENDONÇA, 2016; MENDONÇA et al., 2017).

7

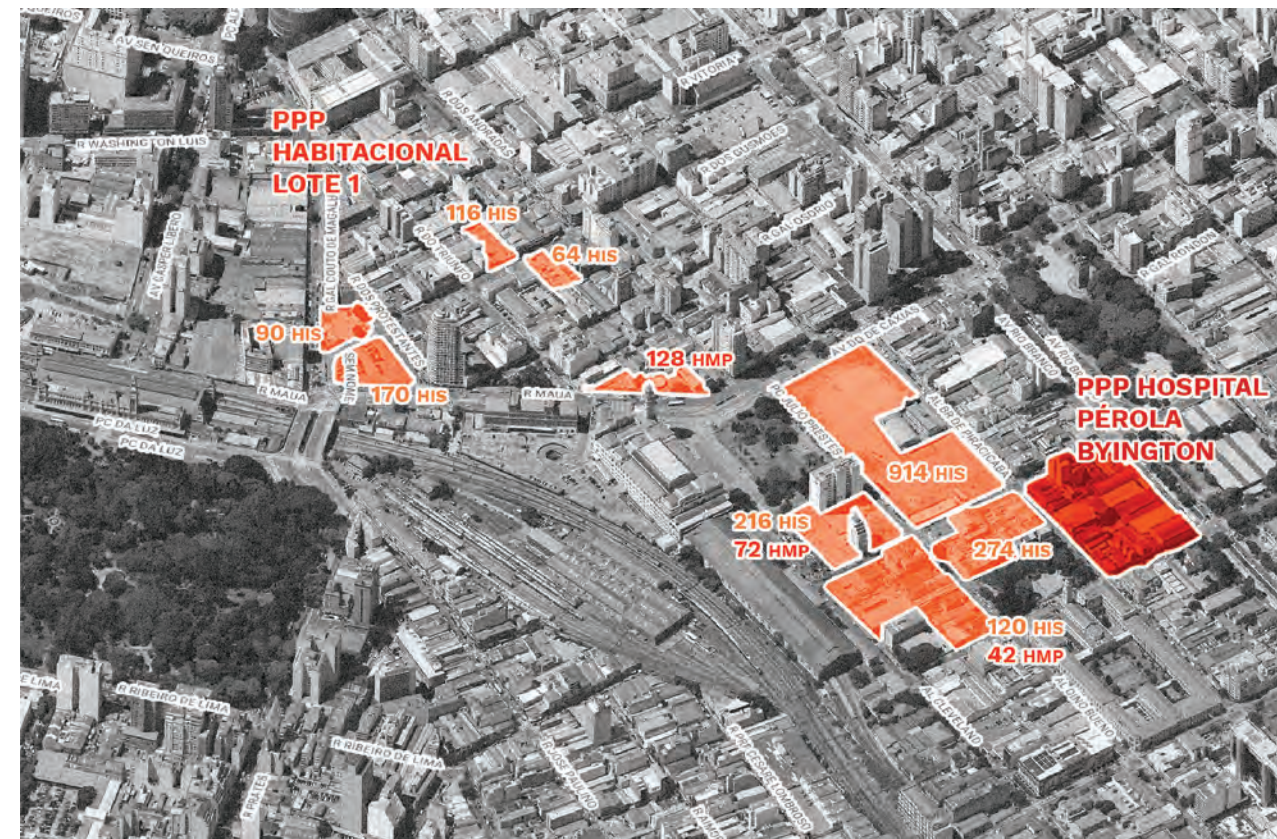
A mídia explorou muito esta possibilidade com o caso do Jardim Edite, na OUC Água Espraiada, mostrando o interesse de alguns moradores em vender o imóvel por R\$ 150 mil, e explorando a dificuldade da população permanecer na área valorizada da Operação (G1, 2014; MACHADO, 2014).

Ocupação encontrada no perímetro da OUC Bairros do Tamanduateí durante a pesquisa de campo. [SANTO AMORE; SANTORO, 2016]



Imóveis demolidos quando do processo de discussão da Concessão Urbanística Nova Luz; e imóveis com Decreto de Utilização Pública e imóvel demolido para compor a PPP Habitacional.

[ROLNIK et. al, 2017b]



Localização dos empreendimentos da PPP Habitacional previstos para a região da Luz, e da PPP Hospital Pérola Byington.

[ROLNIK et. al, 2017b]

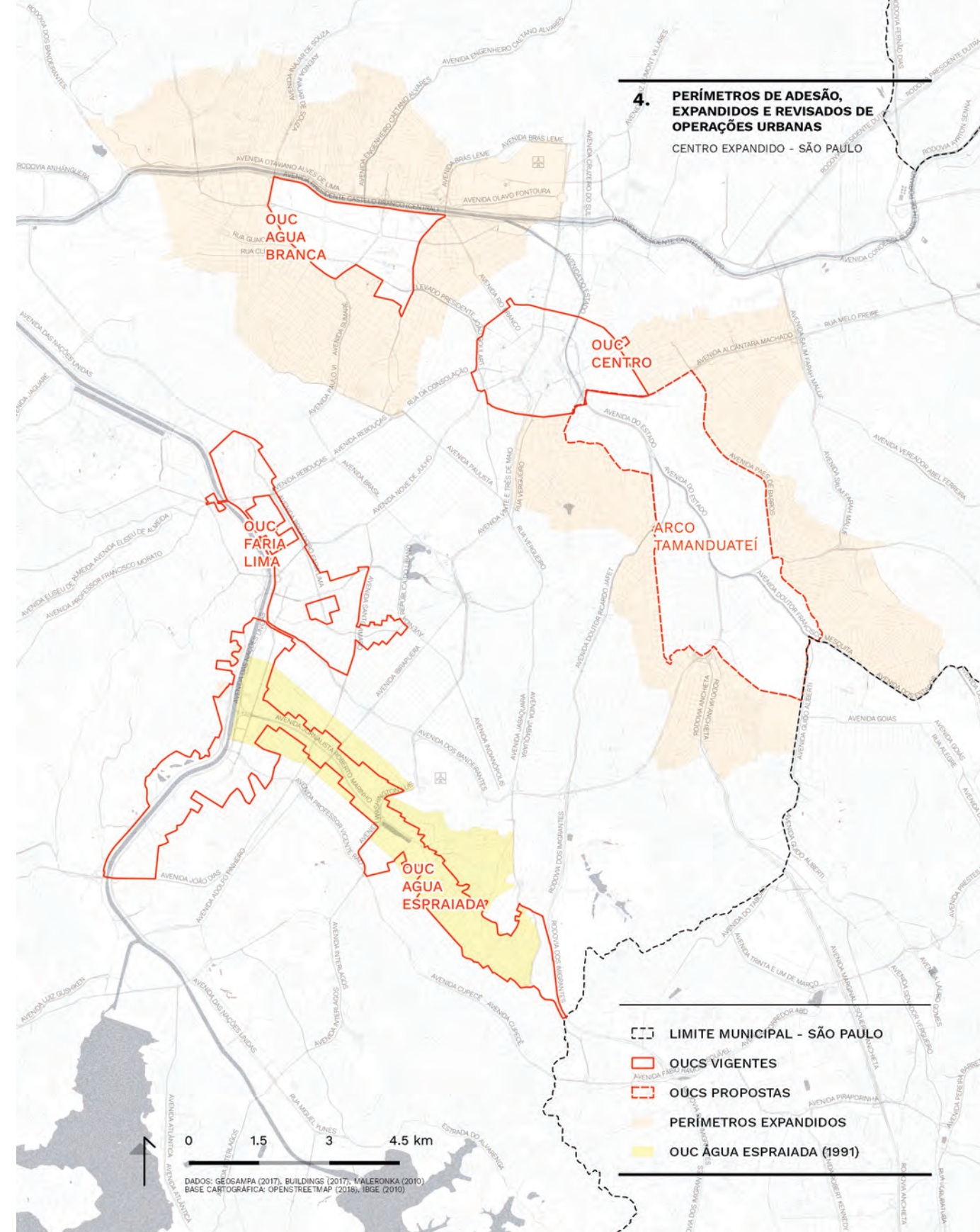
construção de imaginários e indicadores de sucesso, presentes nas narrativas oficiais, tanto em relação aos produtos – sob novos modelos arquitetônicos, superando os modelos dos conjuntos habitacionais produzidos nas décadas anteriores – quanto em relação ao instrumento das operações urbanas, considerados como viabilizadores desta produção habitacional. Tem produzido resultados absolutamente residuais, e atendimentos que não garantem às famílias mais pobres o acesso à moradia adequada. Seus resultados principais, são a homogeneização social dos territórios, a expulsão gradual das populações de menor renda e a destruição de tipologias arquitetônicas e urbanas vistas como desvalorizadoras. O contraponto a esta narrativa está centrado na resistência de cada assentamento precário ameaçado, individualmente, e reunidos eventualmente em articulações mais amplas, que comentaremos neste texto.

**ARTIMANHAS DA REGULAÇÃO URBANA QUE CRIA ALTERNATIVAS.** Ao habilitar a moradia popular como justificativa para a transformação urbana, há um desenho para soluções habitacionais específicas que não alteram a lógica concentradora e valorizadora histórica dos projetos urbanos. Este desenho se dá a partir de várias artimanhas regulatórias, na direção da **regulação da desregulamentação** (AALBERS, 2017), debate já apresentado nesta publicação.

Uma delas é a criação de alternativas à produção de HIS no mesmo lugar onde há a transformação urbana ou empreendimento proposto, mantendo lugares valorizados e concentradores, e endereçando os deslocados e as novas moradias populares para os lugares mais periféricos, desvalorizados, ainda que por vezes dentro do mesmo projeto urbano.

Nas operações urbanas mais recentes<sup>8</sup>, a ampliação de perímetro ou estabelecimento de perímetro descontínuo, inicialmente foi considerada como medida relevante para tornar as operações urbanas territórios onde a recuperação da valorização da terra pudesse ser utilizada para habitação de interesse social, em tese, tornando-as menos concentradoras. Os defensores das operações urbanas propunham um dispositivo que aumentasse a área de intervenção, impedindo que a atuação do instrumento se dê somente em territórios focos de atuação do mercado (perímetro imediato) e, consequentemente, os recursos captados contribuam apenas com processos de revalorização nesta mesma área (MALERONKA, 2010). Uma primeira ampliação se deu com a inclusão de perímetros descontínuos na revisão da OUC Faria Lima. Outra ampliação se deu com a extensão do perímetro da Operação Urbana Água Espraiada na direção contrária do objetivo acima descrito, incluindo no perímetro de 2001, áreas com expectativa de valorização ao perímetro de 1991.

A OUC Água Branca (OUCAB) delimitou uma região somente para a aplicação de recursos em habitação e mobilidade urbana coletiva e ativa (à pé e bicicleta), “perímetro expandido”, e outra para a aquisição de potencial construtivo, “perímetro imediato”. No entanto, a expansão do perímetro expandido da OUCAB pelos vereadores, motivada pela inclusão da Ponte de Pirituba em seu Programa de Obras, terminou por não incluir as ocupações precárias oficialmente já identificadas na região ampliada à lista de assentamentos a serem atendidos pela Operação. “Novamente, reforça ou reproduz internamente lógicas já tradicionais de produção da cidade: um centro arrecadador, ponto focal da transformação, e uma periferia absolutamente coadjuvante no desenho,



Antes mesmo das OUCs, as Operações Interligadas de São Paulo (1991) já previam alterações na regulamentação urbana que se transformavam em subsídios financeiros para a produção de habitação de interesse social, no âmbito da política de desfavelamento (1986) (WILDERODE, 1994).

mas necessária ao processo” (LIMA, 2017, p. 7).

O caso mais extremo nesta direção é o da proposta da OUC Bairros do Tamanduaté, que além de criar o perímetro expandido, diminuiu áreas de Zeis existentes, desobrigou a utilização do instrumento da Cota de Solidariedade<sup>9</sup> nas áreas onde o mercado imobiliário estava mais interessado, e não estabeleceu meta de produção de habitação regulamentada em lei, entre outros. Alinhada com a proposta de criar um perímetro expandido, além do perímetro de adesão, vai mais além, definiu que o atendimento habitacional nas áreas de ZEIS poderia ser feito em outros terrenos, flexibilizando o zoneamento que prevê a reserva de terra para HIS, permitindo que fosse transferido para outras áreas (LEMONS, ROMEIRO, 2017, p. 14).

Além das operações urbanas, a criação de alternativas à produção habitacional no mesmo terreno que as transformações urbanas e empreendimentos de mercado se deu também sobre o instrumento da Cota de Solidariedade. A grande inovação foi a incorporação de um instrumento que produziria habitação no momento e no lugar onde acontece a incorporação imobiliária de mercado, associado ao seu licenciamento. A ideia inicial era exigir a produção de novas unidades habitacionais de interesse social em empreendimentos com mais de 10 mil m<sup>2</sup> de área, sendo que no mínimo 10% da área construída total deveria ser destinada à produção de HIS para famílias com renda de até seis salários mínimos (HIS 1 e 2) no mesmo lote. Essa proposta foi modificada no processo de discussão da lei do Plano Diretor Estratégico de 2014 na Câmara de Vereadores e a exigência passou a ser feita para empreendimentos com 20 mil m<sup>2</sup> (e não 10 mil) de área construída computável (e não total) para famílias com renda de até seis (e não três) salários mínimos (SANTORO, 2015).

Além disso, foram criadas alternativas à produção de HIS no próprio local do empreendimento<sup>10</sup>, tornando-se possível: (i) produzir HIS em terrenos nas áreas já consolidadas da cidade na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, com exceção dos setores ainda não infraestruturados; (ii) doar terreno de valor equivalente a 10% do valor da área total do empreendimento, calculado com base no Cadastro de Valor de Terreno, valor que corresponde a cerca de 80% do valor de mercado, segundo SMDU, na mesma Macrozona citada acima e com as mesmas exceções; ou ainda, (iii) depositar no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) mesmo valor descrito acima, que “prioritariamente” deve ser utilizado na compra de terreno ou subsídio à produção de HIS, “preferencialmente” em ZEIS 3. Ou seja, para o empreendedor, a melhor opção será pagar para o FUNDURB valor correspondente a 80% do valor de mercado de seu terreno, do que produzir HIS no mesmo local do seu empreendimento, com raras exceções (SANTORO, 2015). Atualmente apenas um empreendimento submeteu-se ao instrumento, pagando em recursos para o FUNDURB. As possibilidades alternativas diminuíram, dificultaram ou inviabilizaram a utilização do instrumento (SANTORO, 2015).

Na mesma direção, a PPP Habitacional do Governo do Estado, que em sua primeira versão era para se dar sobre em áreas centrais e vinculadas a perímetros de ZEIS, desvinculou-se do território, podendo acontecer em qualquer área do Centro Expandido de São Paulo. Ao flexibilizar esta localização, abriu-se mão de usar os recursos da PPP em ações de interesse público nessas áreas bem

localizadas, contrariando a própria motivação da proposta inicial, que era de provisão habitacional em áreas centrais, conforme veremos adiante neste texto.

#### **A RESERVA DE RECURSOS PARA TERRA E PRODUÇÃO DE NOVAS UNIDADES.**

Desde 2013, aOUCABjá incorporava a reserva de recurso para habitação social em sua lei original, com um percentual de 22% do total arrecadado, sendo que desses, 35% deve ser destinado à aquisição de terra para este fim. O Plano Diretor Estratégico de 2014 (Lei Municipal no 16.050/14) determinou que no mínimo 25% dos recursos arrecadados nas Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e nas Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) sejam destinados para HIS, preferencialmente na aquisição de glebas e lotes, inclusive no perímetro expandido destas. Paralelamente a esta regulação, o Plano criou instrumentos alternativos nos quais esta reserva não se dá, como por exemplo, a Concessão Urbanística. O Plano ainda trouxe alguns aspectos de regulação dos recursos de Outorga Onerosa do Direito de Construir, propondo verbas carimbadas para habitação exigindo que no mínimo 30% dos recursos do FUNDURB (Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano)fossem destinados para aquisição de imóveis classificados como ZEIS 3.

A estratégia desenhada pelo Plano Diretor de 2014 era que o poder público adquirisse terras e as disponibilizasse ao mercado imobiliário, que através de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), produziria novas unidades, idealmente sobre estes terrenos bem localizados. Esta verba carimbada ampliaria os recursos para habitação de interesse social na cidade. O modelo de intervenção apoiava-se na produção de novas unidades, em processos alavancados pelas terras públicas.

Uma avaliação dos recursos utilizados em 2015 para a política habitacional mostra que as operações urbanas foram uma importante fonte de recursos para a política habitacional do município, sendo responsáveis por R\$ 221 milhões ou 32% do orçamento deste setor. Os recursos obtidos com a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir somam R\$ 113 milhões, ou 16% do total. Juntos, somam quase a metade dos recursos utilizados na política habitacional, mostrando que, por um lado, houve uma redução dos recursos orçamentários, por outro, que se aposta na transformação urbana para se financiar habitação social (ver gráficos que seguem).

Ao observar os recursos das OUCs, enquanto a regulação impõe 25% de gasto, os percentuais encontrados ainda são menores que este, atingindo no máximo 16% em 2016. Nos últimos anos, houve um aumento percentual dos investimentos em habitação de interesse social. Se antes, nas OUCs Água Espriada e Faria Lima, os percentuais apontados eram de 7% e 8% (SANTORO, MACEDO, 2014, com dados de PMSP, 2013), cresceram para 16% e 14% em 2016. O gráfico produzido por Perez, deixa clara a diferença de arrecadação e investimento entre operações em andamento. Algumas ainda permanecem com gastos percentuais baixos, como a Água Branca, que investiu depois de 20 anos seus primeiros 0,03% (PEREZ, 2016), o que também se explica porque parte deste recurso está associada à lei de 1995, que não possuía esta reserva de recursos.

Um estudo sobre os gastos com habitação em 2015 mostrou que grande parte do recurso com habitação nas operações urbanas foi gasto com desapro-

9

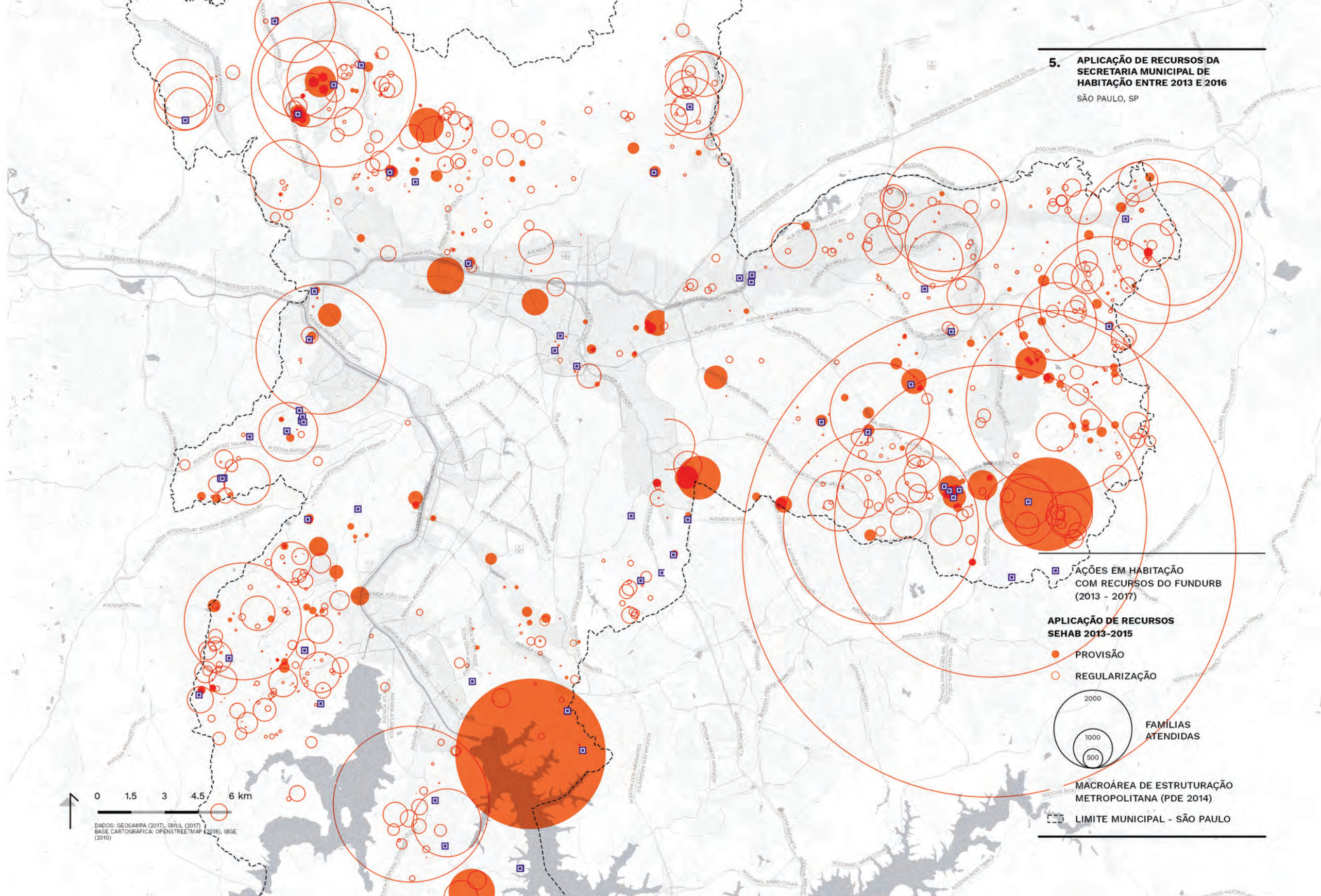
O instrumento Cota de Solidariedade, previsto no Plano Diretor de São Paulo de 2014, estabelece que a cada novo grande empreendimento, plano ou projeto urbano sejam produzidas habitações de interesse social pelo empreendedor, ou doados terrenos ou recursos para o poder público produzir HIS.

10

Para além da criação de alternativas que inviabilizaram a concepção inicial da Cota de Solidariedade, muito se perdeu entre os debates dos substitutivos na Câmara de Vereadores. Vejamos: (i) inicialmente, a área com HIS seria doada para o poder público (isso não foi aprovado); (ii) foi retirado artigo que previa a aplicação do instrumento em casos nos quais grandes empreendimentos são divididos em outros vários pequenos, o que considerava o impacto cumulativo dos mesmos (SANTORO, 2015).



**5. APLICAÇÃO DE RECURSOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO ENTRE 2013 E 2016**  
SÃO PAULO, SP



■ AÇÕES EM HABITAÇÃO COM RECURSOS DO FUNDURB (2013 - 2017)

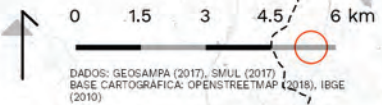
**APLICAÇÃO DE RECURSOS SEHAB 2013-2015**

- PROVISÃO
- REGULARIZAÇÃO



MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (PDE 2014)

▭ LIMITE MUNICIPAL - SÃO PAULO



priação de terrenos, mostrando que o centro da política neste ano consistiu na aquisição de terrenos para produzir as unidades desejadas (PMSP/Sehab, 2016, p. 99). E também, que não necessariamente resultaram na compra de um grande volume de área de terreno ou na produção de muitas unidades habitacionais, como já comentado.

Quanto aos recursos do FUNDURB, uma avaliação realizada pelo LabCidade mostrou que desde o início da sua criação, em 2002, este arrecadou pouco, algo correspondente a cerca de 0,5% do orçamento municipal, em média. No entanto, de 2005 a 2013, do total de recursos investidos pela Prefeitura na cidade, entre 4% e 12% foram provenientes do fundo (SANTORO *et al.*, 2015). Em 2013 e 2014, antes da aprovação do PDE, o percentual de recursos do fundo destinado para habitação foi de 34% e 24% do total. Em 2015, porém, verificou-se que a proporção mínima de 30% para habitação foi respeitada. O valor arrecadado em 2015, cerca de R\$250 milhões, foi quase 20% menor do que os mais de R\$300 milhões arrecadados em 2013 (SANTORO *et al.*, 2016) – mas ainda assim importante, e foi utilizada para desapropriação de terrenos, ainda sem um resultado na produção de novas unidades (LIMA, 2016; SANTORO, 2017b). A Outorga Onerosa do Direito de Construir tem se mostrado um dos instrumentos mais redistributivistas da cidade. Os autores mostraram que a recuperação da valorização da terra tem se dado no Vetor Sudoeste e os recursos investidos em outras regiões. Porém, ainda precisam ser mais bem analisados. Os dados do PMH 2016 revelam que o que o Fundurb financiou quase que apenas uma única política: a construção de novas unidades habitacionais, na periferia (LIMA, 2016).

A centralidade das PPPs como fontes de financiamento e a disponibilidade

crescente de recursos destas para a habitação social, frente à diminuição do recurso do orçamento municipal, submete o desenho das políticas habitacionais às suas lógicas.

**RESERVA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO PARA PRODUZIR HIS OU DIVERSIDADE SOCIAL NO TERRITÓRIO.** Outra agenda incorporada na regulação dos instrumentos urbanísticos de transformação urbana ou em empreendimentos de interesse social foi a reserva de potencial construtivo para produzir HIS ou condicionar à mistura social no território. A reserva de potencial construtivo para produzir HIS também foi regulada como uma alternativa para se produzir HIS após o processo de valorização da terra inerente da lógica das operações urbanas.

Lima (2016), ao observar a estimativa de produção de 20 mil unidades anunciada nos debates da OUC Bairros do Tamanduateí, levanta como hipótese que este número pouco tem a ver com o quadro de necessidades habitacionais, mas uma relação mais direta com os metros quadrados para empreendimentos de HIS previstos para a operação:

De fato, o instrumento traz um mecanismo novo, o estoque de potencial construtivo não-oneroso para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – EHIS, dimensionado em 856.548 m<sup>2</sup>. Este valor, dividido pela dimensão média de unidades de HIS (50 m<sup>2</sup>) resulta em algo por volta de 17 mil unidades, o que somado a um possível potencial construtivo básico (1) inerente a todo o terreno, pode resultar em algum valor próximo das 20 mil unidades prometidas. Entretanto isso é mera especulação e a informação ou meda das 20 mil unidades não é algo previsto no Projeto de Lei, nem nas minutas.  
— LIMA, 2016, p. 245.

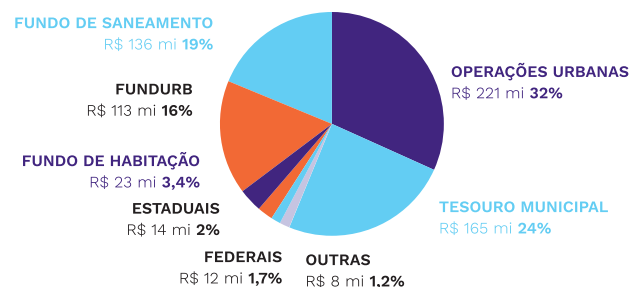
Se esta hipótese é verdadeira, a possibilidade de implantação destas unidades é ainda mais desanimadora, uma vez que a venda desta metragem a ser construída não teria prazo para acontecer, podendo ocorrer apenas no final da OUC ou nunca, uma vez que as OUCs não têm prazo para terminar e ainda não se conhece caso em que terminaram seu estoque.

Com o objetivo de promover simultaneamente a atividade imobiliária para famílias com rendas mais altas e a produção de habitação para classe média/média-baixa, promovendo diversidade de classes sociais no mesmo território, a OUCAB criou a “unidade habitacional incentivada”, um outro exemplo na mesma direção. Esta unidade corresponde a apartamentos com área de até 50 m<sup>2</sup>, que seriam obrigatoriamente produzidos a partir da venda de CEPACS. A cada quatro CEPACS adquiridos, um está vinculado à produção o destas unidades. Ainda que seja uma forma interessante de regulação do mercado imobiliário para produção de tipologias específicas, a unidade incentivada é um mecanismo de adensamento populacional e não exatamente de produção de HIS, porque não define critérios socioeconômicos nem amarra o acesso à programas e políticas habitacionais do município (LIMA, 2016).

Mesmo sendo uma proposta frágil enquanto contrapartida social, atualmente, o mercado imobiliário apóia a proposta da prefeitura de desvinculação dos CEPACS ordinários e incentivados, indicando que possam ser adquiridos em qualquer tempo, inclusive ao final da operação urbana, postergando para algum momento futuro a produção destas unidades, fugindo assim, com esta

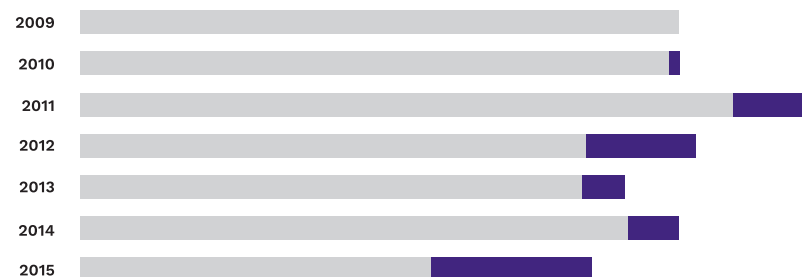
**FONTES DE RECURSOS PARA HABITAÇÃO EM SÃO PAULO (2015)**

DADOS: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SEHAB, 2016.



**PARTICIPAÇÃO DAS OPERAÇÕES URBANAS NO ORÇAMENTO DA HABITAÇÃO EM SÃO PAULO**

DADOS: PREFEITURA DE SÃO PAULO, SEHAB, 2016.



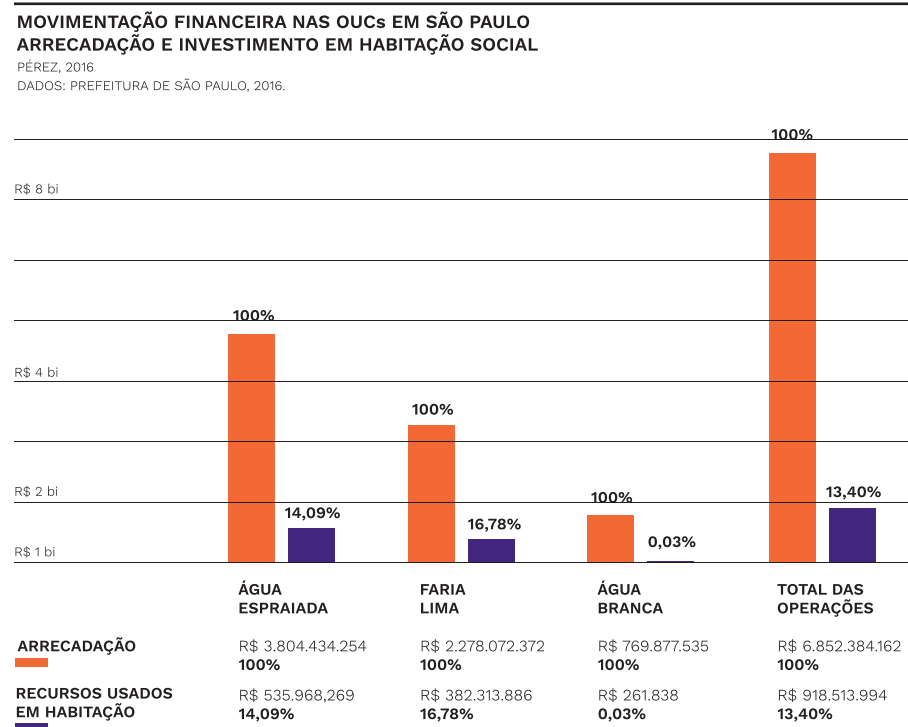
A tipificação está organizada por razões, atores envolvidos e procedimentos realizados, criando categorias de remoção (ameaça, removido, removido parcialmente) do total do universo de remoções coletivas, não incluindo neste levantamento os despejos individuais. Segundo este documento, os assentamentos removidos se originam de “múltiplos despejos e remoções”, fruto das dimensões e diversidade de vulnerabilidades a que várias populações estão expostas, que envolvem o despejo do aluguel formal ou informal; a alta densidade dos lotes de origem, sejam eles favelas consolidadas ou os próprios conjuntos habitacionais; a população em situação de rua e a população carcerária (ROLNIK et al., 2017a, p. 6).

alternativa, da produção imediata e sobre o mesmo território.

**DESLOCAMENTOS FORÇADOS E REMOÇÕES, INCLUSIVE PARA PRODUZIR NOVAS UNIDADES.** Uma das dimensões mais presentes nos processos de reestruturação urbana são as remoções ou deslocamentos forçados. O mapeamento do Observatório das Remoções em São Paulo realizado entre 2015 e 2017 mostrou uma tipificação das remoções coletivas em curso na metrópole, e estimou que atingem cerca de 10% da população da cidade de São Paulo, ou cerca de 7% da população das cidades incluídas no mapeamento (ROLNIK et al., 2017a, p. 13) <sup>11</sup>.

Os dados confirmam a hipótese de que as obras de infraestrutura (metrô, monotrilho, rodovias, Rodoanel), de parques, parques lineares e áreas de recuperação de mananciais de água são históricos e importantes impulsionadores de processos de deslocamento populacional forçado. No entanto, surpreendem os números relativos à ameaça e remoção em projetos de urbanização de favela, que corresponderam a 47% dos casos (ROLNIK et al., 2017a, p. 13), mostrando que a própria política habitacional tem sido o motor de ameaças e remoções <sup>12</sup>. Este dado reforça, por si só, a tese de que a substituição de áreas precárias por novos empreendimentos é um dos motores das ameaças.

As áreas das Operações Urbanas Consorciadas contêm a terceira maior quantidade de ameaças e remoções: cerca de 12% da amostra ou 101 casos de remoções coletivas, com especial destaque para algumas operações que foram mais documentadas, como a Água Branca, Água Espraiada e Bairros do Tamanduateí (ROLNIK et al., 2017a). Muitas das ocupações em área central,



mapeadas como ameaçadas pelo Observatório, se encontram na área da OUC Centro, além de outras importantes já terem sido removidas na OUC Faria Lima.

A combinação de obras de mobilidade com operações urbanas, aliadas a uma ação intensa do mercado no polo corporativo financeiro, define uma região onde, por um lado, “a permanência de assentamentos populares fica cada vez mais comprometida, de outro, a ausência de solução habitacional definitiva vai desenhando um percurso de migrações de favelas mais consolidadas para núcleos novos na mesma região” (ROLNIK et al., 2017a, p. 26).

Além disso, como já foi comentado, a remoção para posterior relocação em novas unidades resulta na relocação de famílias que não são as que habitavam a área, uma vez que várias delas não se enquadram financeiramente no modelo de aquisição proposto. Muitas vezes a política não consegue atingir as faixas de renda mais baixa que compõem a base do déficit. Por isso, diz-se que a política de remoção de favelas com construção de novas unidades foi um importante motor da inclusão de famílias no auxílio aluguel <sup>13</sup>, política de solução habitacional temporária, que atinge hoje cerca de 30 mil famílias (SEHAB, 2016).

O aprofundamento do caso da OUC Água Espraiada mostrou que uma importante ameaça de remoção, que gerou uma significativa resistência dos moradores, se deu com as tentativas de venda, por leilão, de lotes e áreas de propriedade do Estado de São Paulo e da Dersa S.A. Desenvolvimento Rodoviário, empresa de capital misto controlada pelo Governo de Estado (ROLNIK et al., 2017a, p. 75), tema já abordado no texto sobre terras públicas desta publicação, que será retomado adiante na análise da PPP Habitacional. As remoções são tão usuais que, mesmo em áreas onde as famílias ocupam perímetros de Zeis, que reconhecem o direito à permanência destes assentamentos precários, a remoção foi utilizada.

O caso da favela do Jardim Edite foi emblemático. Nesta região havia uma sequência de 68 núcleos de favelas. Parte da população foi removida pela gestão Paulo Maluf (PDS/PPR/PRB, 1993-1996), parte pela gestão Gilberto Kassab (PFL/DEM, 2006-2008, 2009-2012). Cerca de 15% das famílias foram relocadas em uma área mais distante (FIX, 2007), sendo que a maior parte recebeu indenizações que incluíram passagem a sua cidade de origem, pagamentos pela casa (denominado pelos moradores de “cheque-despejo”) e uma pequena parcela de 250 famílias resistiu e judicializou sua luta pela permanência em habitação ofertada no mesmo local. A favela foi integralmente retirada e só foi relocada no próprio terreno após a decisão de uma Ação Civil Pública obrigar a prefeitura a realizar um empreendimento de habitação de interesse social no local (ROMEIRO, 2010, p. 77; ROLNIK, SANTORO, 2014).

O caso do Monotrilho, na OUC Água Espraiada em São Paulo, atingiu valores mais altos de indenização <sup>14</sup>. Cerca de 70% das famílias optaram por esta modalidade de atendimento, mas terminaram se deslocando rapidamente da região, a maior parte delas em um raio de 5 a 10 km de distância (MACEDO, 2017; SANTORO, MACEDO, 2014).

Ainda que pouco documentado, há também em curso processos de remoção nas áreas onde o mercado imobiliário é ativo, mobilizados pelos próprios empreendedores privados. Este tema é mais visto como uma ameaça em virtude do contexto de pressão política para que agentes privados possam

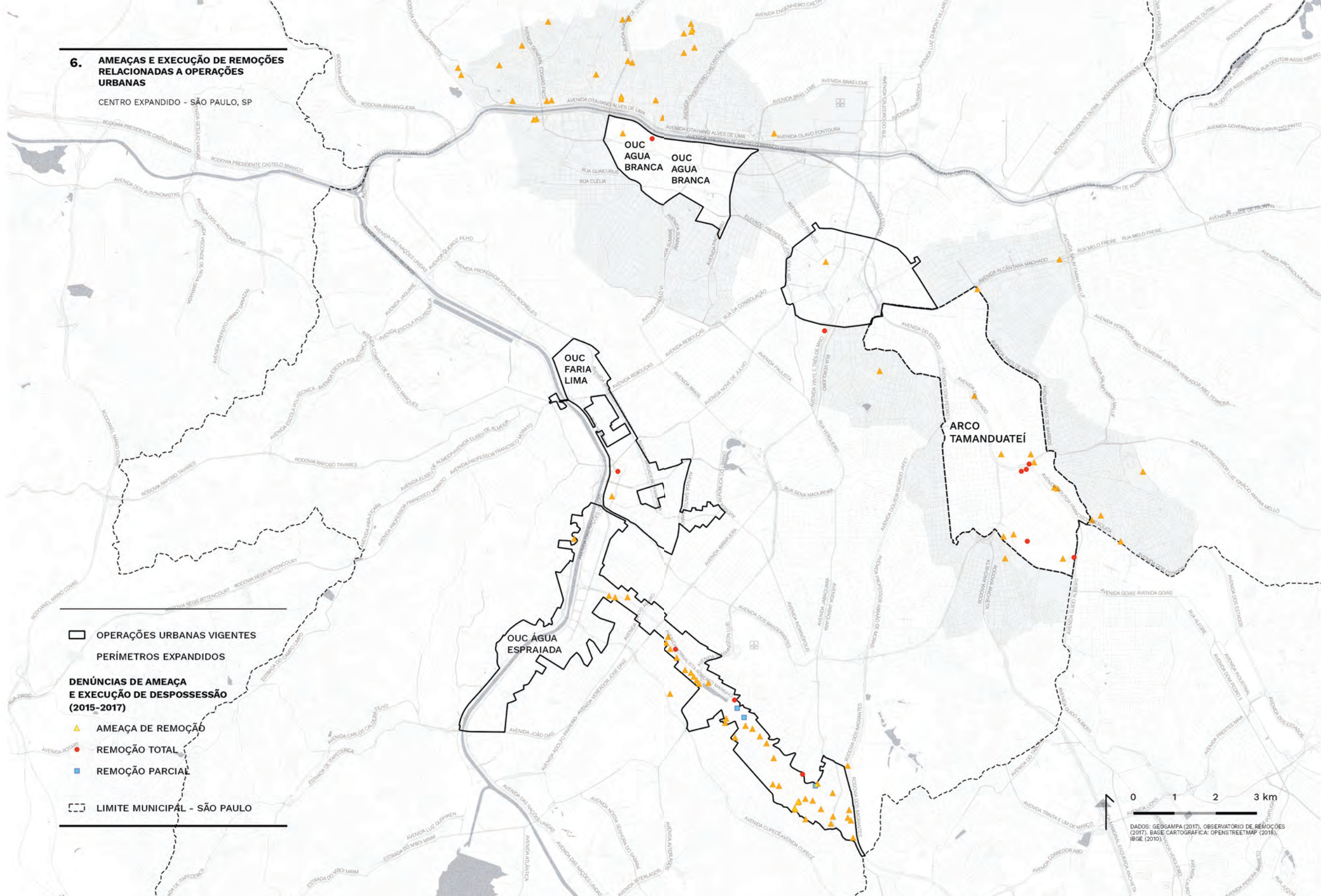
Note que este dado encontra-se separado das remoções em áreas de risco.

O auxílio aluguel é o nome atual do programa de atendimento à famílias com subsídio ao aluguel, com valor anual de R\$4.800, durante um período de tempo, conforme Portaria no 131/2015/Sehab (PMSP/Sehab, 2016, p. 102). Em 2015, os investimentos municipais com este programa totalizaram 117,7 milhões de reais, cerca de 25% do total investido (PMSP/Sehab, 2016, p. 99-100).

Incluiu benfeitorias e o tempo de permanência no cálculo, tendo como teto o valor máximo de uma unidade habitacional da CDHU, de R\$ 119 mil reais –, mas os valores ainda eram cerca de quatro vezes mais baixos que o valor de mercado dos imóveis na região (SANTORO, MACEDO, 2014).

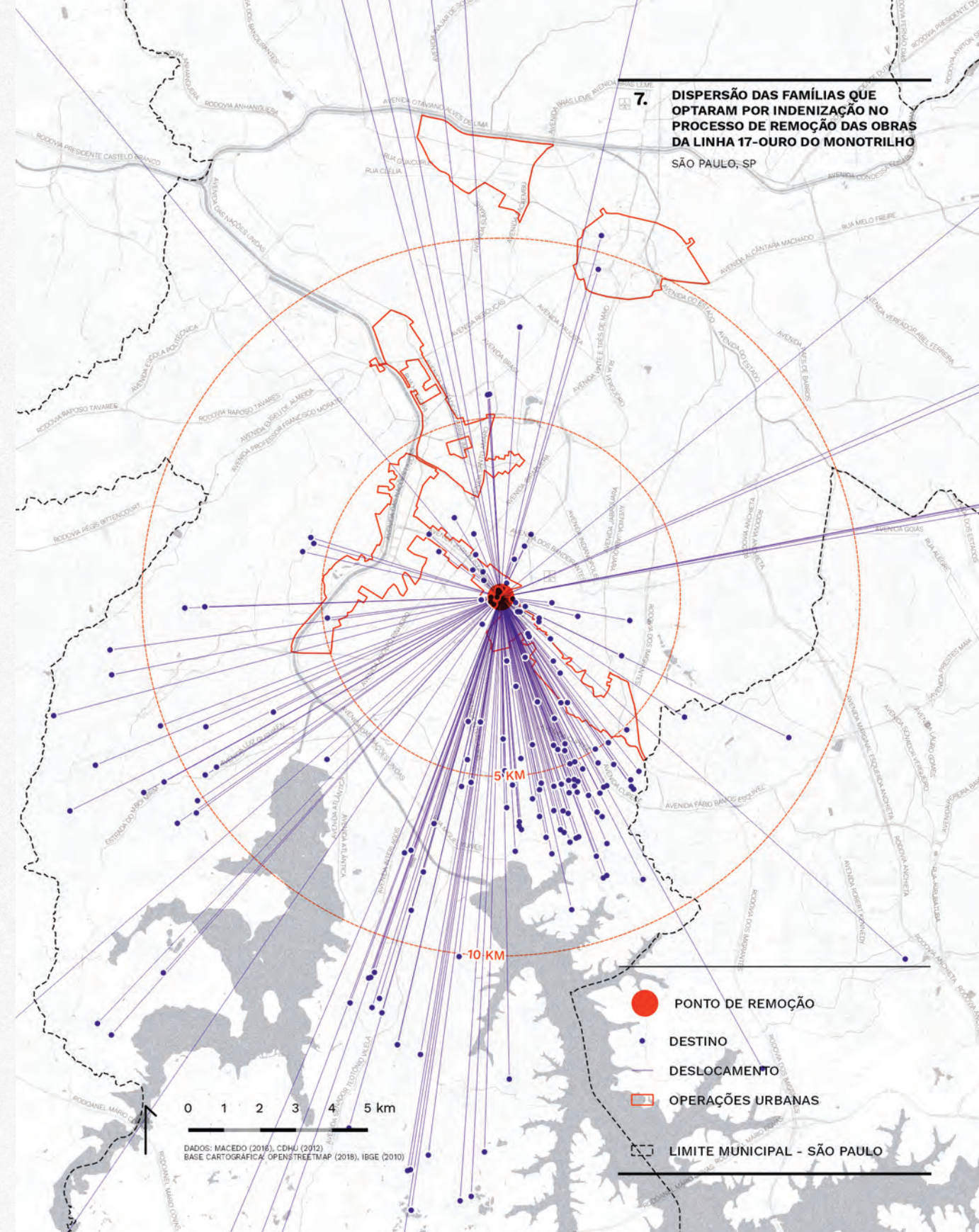
## 6. AMEAÇAS E EXECUÇÃO DE REMOÇÕES RELACIONADAS A OPERAÇÕES URBANAS

CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



**MOTIVOS DE AMEAÇAS E EXECUÇÕES DE REMOÇÕES EM SÃO PAULO**

Fonte: ROLNIK ET AL. (2017a, p. 13).



Ver o texto As Terras Públicas e o Estado-Capital, desta publicação, especialmente o debate sobre a Medida Provisória 700/2015.

conduzir processos de desapropriação, mediante autorização do poder público, tema que reiteradas vezes aparece no debate público<sup>15</sup>.

Nos projetos de reestruturação territorial, como as operações urbanas, já acontecem situações nas quais os empreendedores promoveram a remoção das famílias mediante oferta de recursos, sem nenhuma mediação do poder público. Risek (2009), com base em imersões etnográficas e notícias veiculadas na mídia (CAPRIGLIONE, 2012), sinalizou que o histórico conflito entre a favela e os empreendimentos vizinhos à Favela Jardim Panorama, na OUC Faria Lima, foi permeado por oferta de quantidade em dinheiro (R\$ 40 mil) para que os moradores dos assentamentos precários saíssem dos terrenos que ocupavam. O caso da favela Panorama foi “uma operação inédita de remoção da população favelada, diretamente realizada pela construtora sem mediação legal ou econômica do poder público” (RISEK, 2009, p. 9). Segundo a autora, esta seria “parte de uma nova relação e dimensão da atuação empresarial em São Paulo” que se apresenta como uma forma de naturalização da produção empresarial e privada dos espaços, dos processos e relações sociais, distanciando-os das relações e da mediação com e pelo Estado, especialmente no que tange a garantia de moradia como um direito.

#### A CONTRADIÇÃO DA PPP HABITACIONAL : PRODUZIR PARA REMOVER E REMOVER PARA PRODUZIR

A escolha política pelas PPPs para a transformação urbana e para as políticas setoriais se difundiu no neoliberalismo se dissemina no Brasil nos anos 2000, derivando do regime de concessões<sup>16</sup>. A incorporação dos serviços públicos nas PPPs cria um novo cenário regulatório, aumentando as possibilidades de exploração e privatização de serviços urbanos. Diferem-se, portanto, das operações urbanas vigentes, que não incorporam estas possibilidades. As Concessões Urbanísticas e as PPPs urbanísticas ou de políticas setoriais associam a construção da transformação urbana, com prestação de serviços de gestão por um período de tempo<sup>17</sup>. Enquanto as operações urbanas são regidas por leis, a relação público-privada das concessões urbanísticas e PPPs é estabelecida por contrato que prevê reequilíbrios, arbitragem privada e exige o desenho de riscos e garantias, temas centrais na construção dos modelos econômicos financeiros das parcerias.

Como já comentado nos textos iniciais desta publicação, houve uma reestruturação institucional do Governo do Estado de São Paulo para receber PPPs<sup>18</sup> e, em relação à política habitacional foi reorganizada a Secretaria Estadual de Habitação com a criação da Agência Paulista de Habitação Social, ou a Casa Paulista. Dentre suas atribuições, foi incumbida de complementar investimentos federais em empreendimentos do Minha Casa Minha Vida no Estado, em valor estimado em R\$ 20 mil reais, com a meta de produzir 150 mil unidades habitacionais entre 2012 e 2015, destas 20 mil no Centro da cidade de São Paulo (2011), via iniciativa privada. Para isso, estruturaria parcerias público-privadas. Este é o cenário para elaboração da primeira PPP Habitacional do Estado de São Paulo (MENDONÇA, 2016).

Para transferir a produção habitacional para o mercado, foi elaborada uma modelagem econômico-financeira complexa, a partir de uma Manifestação de Interesse Privado (MIP) de 2012 que serviu de base para um chamamento

A Concessão Urbanística permite delegar a uma empresa privada o exercício de uma função pública, como pode exemplo, a gestão de uma operação urbana. Por meio dela, o agente privado incumbido pelo poder público da execução da função pública, neste exemplo, a gestão da operação urbana, será remunerado e obterá o retorno de seu investimento mediante a exploração da obra, tomada no seu conjunto, por meio da venda ou aluguel de lotes de terrenos ou edificações (LOMAR *apud* SOUZA, 2011).

No caso das PPPs, devem ter no mínimo 5 anos e no máximo 35 anos e valor contratado mínimo de R\$20 milhões.

#### O QUE É A PPP HABITACIONAL DE SÃO PAULO?

Em 2012 foi feito um chamamento público de Manifestação de Interesse Privado visando a elaboração de estudos e propostas de modelagem de uma PPP para produzir 10 mil unidades no centro da cidade de São Paulo em seis perímetros de intervenção. Cerca de 90% delas deveriam ser habitação de interesse social.

O Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Instituto Urbem) vence e desenvolve a modelagem econômico-financeira que dará origem ao primeiro edital, aumentando o número de unidades para 20 mil; associando o modelo aos financiamentos habitacionais federais

vigentes, em especial, ao PMCMV e estabelecendo um prazo de 20 anos de concessão. Para sinalizar aos privados que disponibilizaria terra aos empreendimentos, o Governo do Estado publicou um decreto de desapropriação por interesse social sobre cerca de 880 imóveis em tese subutilizados. No entanto, além de áreas subutilizadas, os perímetros abarcaram lotes em uso e densamente ocupados, provocando uma resistência social enorme à PPP, que mapeou que apenas 10% dos imóveis estavam de fato vazios e que muitos eram ocupados com habitações precárias, que reclamou da ausência de processo participativo e o projeto de PPP foi suspenso pela Justiça, com ajuda da atuação do Ministério Público de São Paulo (MENDONÇA, 2016).

Em 2014 foi lançado um edital revisto de PPP Habitacional com o objetivo de produzir 14.124 unidades de HIS e HMP,

em um número menor de perímetros na região central de São Paulo, com gestão condominial e manutenção das unidades por 20 anos (GATTI, 2017). Os valores estimados de contrato para os quatro lotes totalizavam 7,34 bilhões de reais e correspondem aos valores projetados das receitas obtidas com a venda de unidades de HIS e HMP, somadas aos pagamentos feitos pelo Estado para a execução do contrato que envolve também serviços. Novamente, não houve processo de discussão pública da proposta, apenas uma audiência exigida pelo processo de licitação e o edital foi disponibilizado para consulta pública no site. O critério de seleção seria o menor valor a ser pago pelo poder público pela concessão.

O edital tenta controlar a qualidade habitacional através do estabelecimento de diretrizes para as intervenções urbanas e a qualidade da

público. Objetivava-se criar um modelo jurídico-econômico robusto, que desse segurança econômico-financeira e também jurídica. Foi desenhada como uma Concessão Administrativa na qual o contrato de prestação de serviços é pago exclusivamente pelo Estado<sup>19</sup>.

Única empresa proponente para o edital de 2014, a Canopus Holding S/A<sup>20</sup> vence a concorrência para o Lote 1 da PPP e é contratada para produzir 3.683 unidades habitacionais, podendo locá-las não apenas no Lote 1, mas em todo o Centro Expandido, transformando-se em mais um modelo de contratação de empresas por empreitada – envolvendo um pacote de obras –, e se desvincula de um processo de transformação urbana mais amplo, ainda que nunca tenha se proposto a dialogar com as vulnerabilidades urbanas que compõem as condições de moradia precária nos territórios populares centrais.

Em 2012, a Canopus recebeu R\$ 60 milhões em investimentos da International Finance Corporation (IFC), braço do Banco Mundial, e de seu Fundo Latino-Americano, Africano e Caribenho “para expansão de suas operações atuais no mercado de médio e alto padrão e na construção de mais de 20 mil casas para a população de baixa renda por meio de sua subsidiária EMCASA” (IFC, 2012 *apud* MENDONÇA, 2016, IZAR, 2017). Dessa forma, a Canopus assume a obrigação com seus investidores de expandir sua atividade tanto no setor de alto padrão quanto no setor popular, com expectativa de dobrar o tamanho da empresa até 2017<sup>21</sup>. Isso situa a parceria em um circuito global em que organizações internacionais ao mesmo tempo pressionam a regulamentação e adoção de PPPs pelo poder público e financiam o desenvolvimento de projetos nesse

Esta envolveu a criação de um modelo de governança dos projetos de parceria estaduais – conjunto intitulado Programa de Parcerias Público-Privadas (o PPP) – materializados em um Conselho Gestor (CGPPP) e na Companhia Paulista de Parcerias (CPP) e na Unidade de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Economia e Planejamento – UPP, em 2004.

Ver Lei 11.079/04 que introduziu duas novas modalidades de contratação de obra e/ou serviço, as concessões patrocinadas – obras e/ou serviço público em que o Estado paga ao particular uma tarifa adicional à tarifa cobrada dos usuários do serviço (ex. Metrô de São Paulo) – e as concessões administrativas – contratos

localização através do estabelecimento de áreas de intervenção organizados em quatro lotes. Mas não há a obrigatoriedade de seguir as diretrizes, nem descontos na avaliação da proposta, caso não a cumpra. Tampouco a empresa é obrigada a fazer nos lotes definidos. É possível mudar de área, o que é configura mais uma garantia para o concessionário, principalmente se o preço da terra subir muito, conferindo a possibilidade de mudar o terreno ou ainda, de discutir um reequilíbrio contratual (VANNUCHI; SANTORO, 2014).

Prevê a transferência para o privado fazer as desapropriações e, além da contratação da concessionária para implantação das unidades, haverá a contratação de uma “pessoa jurídica” para “apoiar” a fiscalização da implantação das unidades, chamada de Certificadora da Implantação. Esta não é uma atitude nova em uma gestão

pública, a contratação de gerenciadoras foi, por exemplo, uma medida tomada no caso de várias obras em áreas de Programa Mananciais em São Paulo. É mais um passo na transferência da fiscalização para empresas privadas, sempre com o argumento da ineficiência do poder público em fiscalizar, um clássico argumento pró-privatização da gestão e, cujos gastos envolvidos nesta decisão têm sido pouco estudados.

Embora o edital frisasse que respeitava a legislação urbanística, através de reiterados comentários de que as regras das ZEIS, ZEPECs e Operações Urbanas devem ser respeitadas, houve uma normatização específica para Habitação de Interesse Social no âmbito da PPP que soa como uma flexibilização de alguns parâmetros da normativa municipal, criando critérios específicos para HIS, associando número de dormitórios com metragem

mínima e diferentes rendas familiares.

Esta divisão torna a proposta mais complexa por não se relacionar com o quadro de necessidades habitacionais e sim com a capacidade de pagamento das famílias e os ganhos esperados. Ainda, algumas das áreas eram ZEIS no PDE 2002, cujas regras exigem um percentual de área para HIS que não coincidia com os percentuais de faixa de renda propostos, levantando a hipótese que a PPP ignorou as regras urbanísticas vigentes. Estas ainda se alteraram em 2014, exigindo adequações das metas da PPP. O edital também não deixava claro quem seriam os beneficiários, afirmando que seriam apresentados em uma lista cadastrada fornecida pelo poder concedente.

de prestação de serviços tradicionais, precedidos ou não de obra, cuja remuneração é paga exclusivamente pelo Estado.

20

Segundo IFC (2012), o “Grupo Canopus é composto pela Construtora e Incorporadora Canopus e pela Construtora Emcasa. A Construtora Canopus é uma empresa familiar e iniciou suas operações no mercado mineiro há mais de 40 anos. Sua sede está localizada em Belo Horizonte e a empresa conta ainda com escritórios no Rio de Janeiro e em São Paulo. A Canopus é especializada na construção, incorporação e comercialização de imóveis residenciais e corporativos de médio e alto padrão e foi construída sobre pilares da qualidade, solidez, confiabilidade e compromisso com os

regime, como apresentado no primeiro artigo desta publicação.

As obras no Lote 1 iniciaram em setembro de 2015 em um terreno da Prefeitura, na Rua São Caetano, cujas 126 unidades já foram entregues.

Mais recentemente, obras da PPP foram iniciadas na região da Luz, onde se prevê a construção de 1,2 mil unidades residências, de uma escola de dança (permanência do projeto anterior para o terreno) e de térreos com usos mistos (SOMBINI, 2017).

A PPP Habitacional é uma proposta complexa. Envolve uma modelagem econômico-financeira e jurídica complexa estruturada a partir do estabelecimento dos riscos e garantias fixadas em contratos que preveem arbitragem privada, dando condições para reequilíbrios de contrato que possam ser feitas em função dos riscos possíveis. Por exemplo, considerando que os estudos estavam modelados de forma a utilizarem subsídio do PMCMV, se o programa termina é possível reequilibrar o modelo. Por outro, dificulta o monitoramento cidadão da execução da política, pois os contratos são renegociados a partir de arbitragens feitas em um foro privado.

Uma de suas contradições está no fato de ser motivada por escassez de recursos, mas foram mobilizados muitos recursos financeiros, imóveis e metros quadrados construídos públicos para estruturá-la. As terras públicas são utilizadas pelo Estado para viabilizar a PPP ou para viabilizar seu financiamento ao serem vendidas para gerar recursos financeiros para a Companhia Paulista de Parcerias - CPP arcar com as contraprestações. Os metros quadrados construí

dos para HIS estão isentos de pagamento de outorga, portanto são recursos disponibilizados pela Prefeitura a estes imóveis. Ainda a PPP estruturou-se com subsídios do Programa MCMV e subsídios complementares do Casa Paulista, que garantem os recursos para o empreendimento iniciar no ato que dá início à sua execução, dando liquidez ao negócio imobiliário. Ainda, ao longo dos 20 anos subsequentes, o Estado compromete-se a pagar contraprestações relativas aos serviços habitacionais prestados pela concessionária, na ordem de 80 milhões por ano. “Não se trata, portanto, de um cenário institucional de escassez de recursos, como o senso-comum neoliberal postula, mas de uma renúncia deliberada de certas capacidades e possibilidades institucionais em prol de outras, vinculando-se à viabilidade econômica de ações conjuntas público-privadas” (MENDONÇA, 2017, p. 15).

Um dos objetivos da adoção da PPP seria contornar o controle do endividamento da administração pública, possibilitando que obras e serviços fossem realizados pelas PPPs, contornando os limites orçamentários, ou ainda, não comprometer de imediato o caixa do governo, pois as prestações serão pagas ao longo da duração do contrato, Palladini argumenta que, “grandes passivos podem comprometer a sustentabilidade fiscal macroeconômica a longo prazo” (2017a, p. 9). A PPP Habitacional compromete os recursos limitados<sup>22</sup> das PPPs por 20 anos, recurso este que tem sido negociado e ampliado desde que a limitação foi criada. Palladini (2017b, p. 41) dá uma referência em valores, afirmando que em 2015 o Estado de São Paulo poderia destinar até 9,2 bilhões por ano em pagamentos de projetos de PPPs.

Além do volume de recurso público envolvido na parceria, ainda há rentabilidades que foram parcialmente consideradas no modelo, como a possibilidade de exploração econômica de outros usos que não apenas os habitacionais, como comércios e serviços, pelo mesmo período de 20 anos.

Para sua gestão, há garantias contratuais relativas ao pagamento das contraprestações. A CPP e a CDHU concedem garantias à concessionária. A CPP garante, a partir da alocação dos recursos de seu fundo BB CPP Projetos de Investimento em Cotas de Fundos de Investimento Renda Fixa Longo Prazo, o pagamento de seis meses de contraprestação pecuniária. Decorridos seis meses, caso a Secretaria ainda não possa pagar sua dívida com a empresa, a remuneração da concessionária passa a ser feita com a mobilização compulsória da carteira de mutuários da CDHU, transformada em recebíveis imobiliários.

Estas garantias isolam o pagamento das contraprestações das oscilações políticas dos governos, considerado como risco ao empreendedor privado, quebrando assim uma das maiores resistências que os privados têm de se associar com o poder público. Os lastros das contraprestações aos privados envolvem terrenos do Departamento de Estadados de Rodagem - DER considerados ativos da CPP, que têm sido leiloados, removendo famílias pobres que os ocupam de forma precária, que perdem seu direito à moradia para que o recurso seja disponibilizado em garantia, entrando na engrenagem do complexo imobiliário-financeiro. A política exclui do cenário opções como urbanização de favela, provoca remoções, ampliando o quadro de necessidades habitacionais com a necessidade de atendimento destas famílias. Esta é uma das principais contradições da PPP Habitacional: expulsa famílias de terras públicas ocupadas, para vendê-las para gerar recursos para garantia das contraprestações de uma

clientes. Em 1996, foi criada a Construtora Emcasa, uma subsidiária que iniciou suas operações com foco em empreendimentos destinados a atender a classe média e que, a partir de 2009, passou a desenvolver e construir apenas projetos de padrão econômico”.

21

Izar (2016, p. 6) afirma que justamente os idealizadores do modelo da PPP queriam viabilizar a implementação de um sistema de crédito de longo prazo, priorizando negociações com investidores financeiros e empresas imobiliárias de maior que tivessem acesso ao capital financeiro, envolvendo-se menos com pequenas empresas locais.

Edifício da Rua São Caetano, construído no âmbito da PPP Habitacional. [Pedro Mendonça]

A Lei Federal no 11.079/2004 (art. 28) limita o valor anual a ser gasto com PPPs a 5% da receita corrente líquida do ente federativo. Este limite era de 3% até 2012, quando foi elevado por uma medida provisória e, depois, aprovado pela Lei Federal 12.766/12). Para a União, este limite seria de 1% (Lei no 11.079/04) (PALLADINI, 2017b).

Em 2016, a CPP dispunha de R\$ 1,655 bi em patrimônio, dos quais R\$ 988 mi estavam mobilizados em fundos garantidores de PPPs. Destes, apenas R\$ 2,2 mi referentes à PPP Habitacional. O valor é pequeno, pois as garantias variam anualmente, conforme a contraprestação prevista, cujo valor deve aumentar nos próximos anos (CPP, 2016).

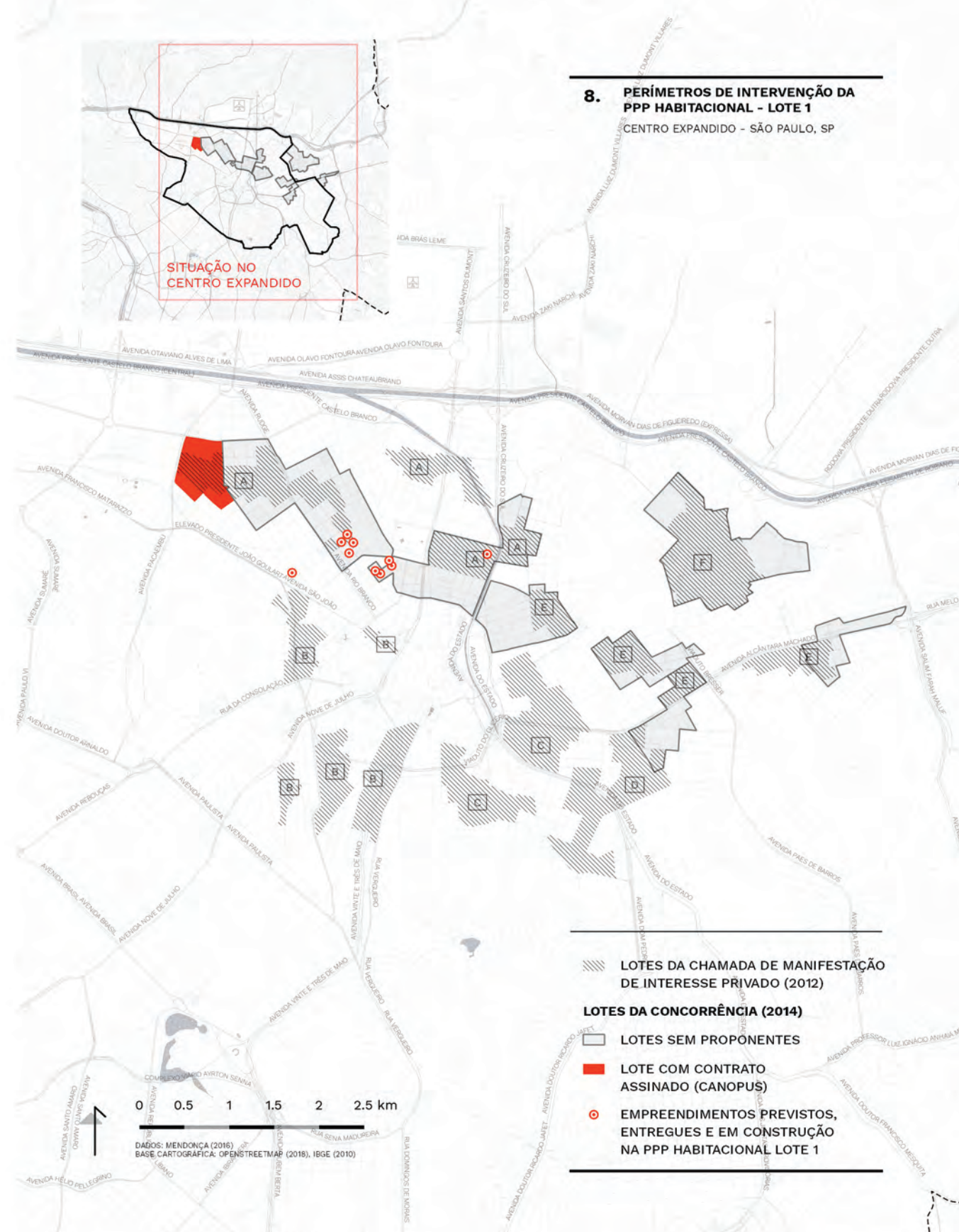
PPP que irá produzir novas habitações<sup>23</sup>, em menor quantidade do que as existentes anteriormente. A remoção é uma ação previsível para que a lógica de financiamento e garantias se dê. A lógica adotada para a política está calcada nas regras que compõem o modelo econômico e jurídico, distanciando-se do enfrentamento do quadro de necessidades habitacionais.

Um exemplo está no fato de algumas remoções em terrenos da CPP na região da Operação Urbana Consorciada Águas Espraiadas se sobreporem a assentamentos precários e, ao serem desocupados e leiloados, darem lugar a edifícios corporativos, como pode ser visto nos mapas e nas fotos que seguem.

Autores que observam esta PPP afirmam que a aderência dos privados foi muito tímida, face a crise econômica e política que se avizinhou quando do anúncio do edital. Apesar da expectativa de produção de 20 mil unidades via PPP no centro a partir de 2011, a estratégia contratou menos de 4 mil unidades até o momento, a despeito de todos os esforços empreendidos pelo Estado e de todo o ônus social assumido (MENDONÇA, 2016; PALLADINI, 2017a).

Não há resistências ao modelo de parceria, uma vez que as contradições encontradas são muito abstratas para os movimentos que lutam por moradia, que veem a produção de novas unidades como conquista, e não contabilizam o aumento das remoções como resultado direto da PPPs.

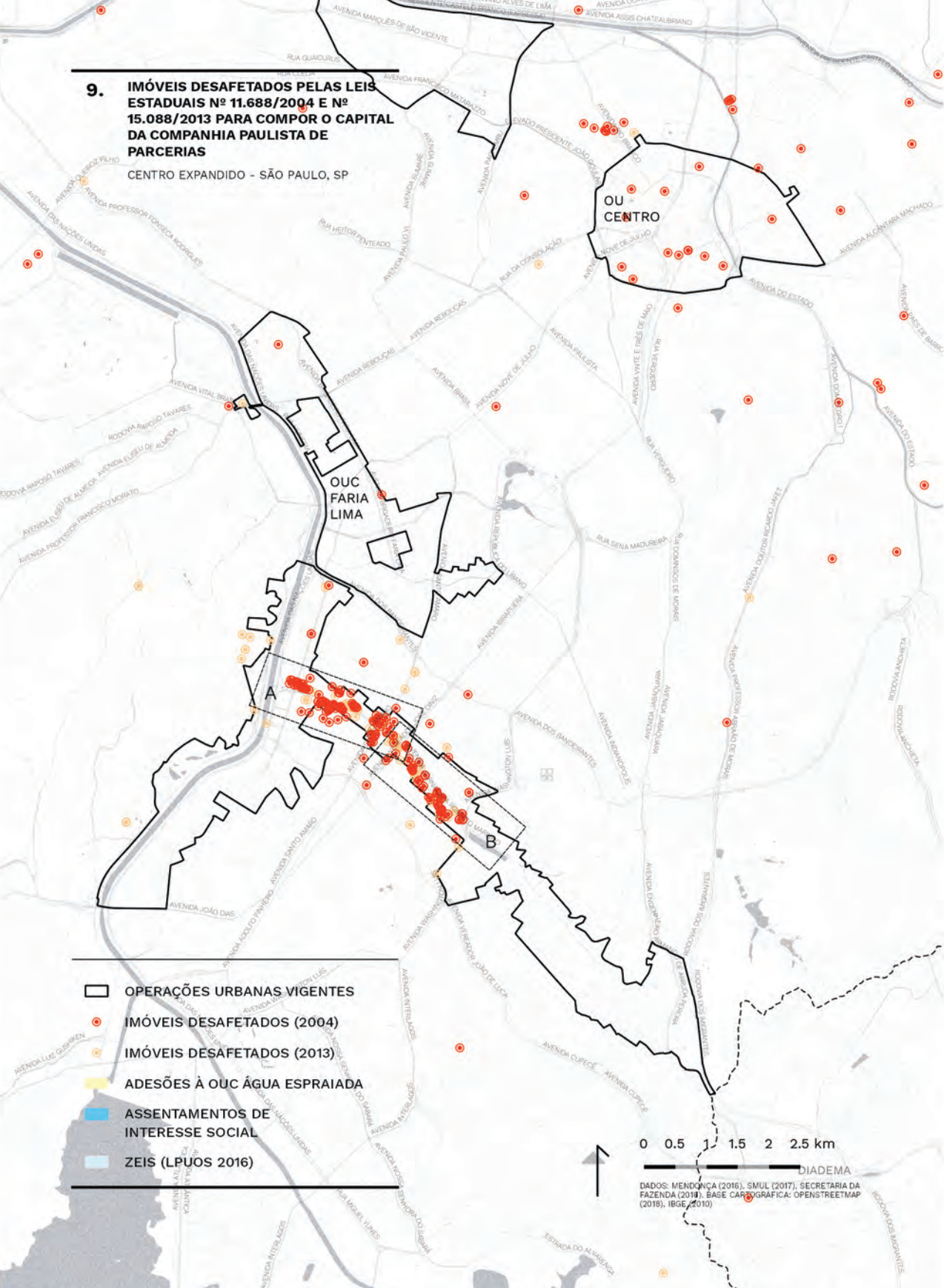
A indicação da demanda, por outro lado, ainda não está bem delineada: em princípio, o governo do Estado anunciou que das unidades produzidas para a PPP 80% seria destinadas para quem trabalha no Centro e não mora no Centro, escolhidas sob a forma de sorteio e justificada pelo discurso do repovoamento





**9. IMÓVEIS DESAFETADOS PELAS LEIS ESTADUAIS Nº 11.688/2004 E Nº 15.088/2013 PARA COMPOR O CAPITAL DA COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS**

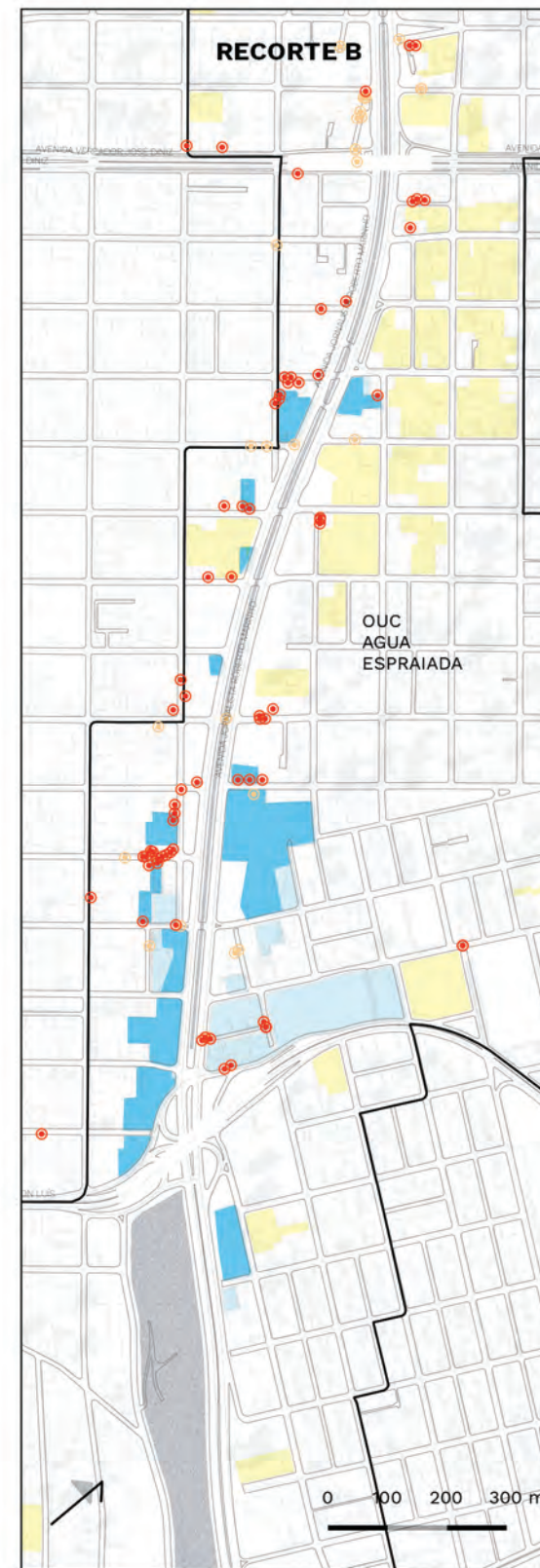
CENTRO EXPANDIDO - SÃO PAULO, SP



**RECORTE A**



**RECORTE B**



0 0.5 1 1.5 2 2.5 km

DIADIEMA

DADOS: MENDONÇA (2016), SMUL (2017), SECRETARIA DA FAZENDA (2018). BASE CARTOGRAFICA: OPENSTREETMAP (2018), IBGE (2010)

0 100 200 300 m

0 100 200 300 m



Perspectiva do projeto de  
Biselli & Katchborian para a  
PPP Habitacional Lote 1.  
[ARCOWEB]



Terreno do DER leiloado  
na OUC Água Espraiada.  
[Pedro Mendonça,  
Paulo Romeiro]

repovoamento das áreas centrais. Entretanto, o Edifício São Caetano, já entregue, não foi destinado a esta demanda, mas através de uma parceria com a prefeitura que também incluiu subsídios e terrenos na parceria e passou a gerir estas indicações.

Na contramão das críticas e dúvidas em relação a seus impactos e resultados, a tendência do modelo da política setorial de habitação através de PPP é de se expandir pelo Estado. Recentemente, Reinaldo Iapequino, um dos idealizadores da PPP Habitacional do Governo do Estado de São Paulo, afirmou que esta nova PPP é uma política complementar a outras: “Precisa fazer PPP? Não precisa”, mas, face ao apetite pelo tema, esta política pode vir a ser o prato principal (SANTORO, 2017c).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vasta crítica sobre as Operações Urbanas paulistanas – que afirma que valorizam áreas já muito valorizadas e de interesse do mercado, baseadas em obras viárias que não promovem inclusão social, entre tantas outras – fez com que as novas propostas de intervenção tenham se apropriado do discurso da inclusão socioterritorial e de propostas de regulações urbanas para a produção de habitação de interesse social (HIS) nos perímetros das operações. Estas reconhecem a obrigatoriedade de produzir HIS, preveem atendimentos habitacionais, reservam recursos para isso e, eventualmente, até reservam terras demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Mas o que se vê na prática são propostas de inclusão social ainda muito tímidas, especialmente quando se observam as vantagens dadas ao mercado imobiliário, motor da transformação urbana incentivada pelas operações urbanas, e são propostas que dialogam muito pouco com a realidade urbana e habitacional presente em seus territórios.

A gradual incorporação das lógicas de financeirização nas políticas habitacionais adiciona outros elementos de rentabilidade, como exemplo, serviços habitacionais ou outros usos associados aos projetos. Ou ainda, adicionam outras formas de governança urbana baseadas no enxugamento do Estado como produtor de habitação: o uso de ativos públicos, como terra e recursos financeiros, para estimular o mercado a produzir moradia com menor risco, mais garantias, isolando as operações urbanas para a construção de novas casas das oscilações políticas e abrindo a possibilidade de incorporar recursos e lucros obtidos no mercado financeiro às operações de construção habitacional (MENDONÇA, 2016; SANTORO, 2014; STROHER, 2017; KLINK, STROHER, 2017). ↗

ARCOWEB.

**Habitação e cultura na Luz terá projeto de Biselli & Katchborian.**  
**ARCOWEB.** Postada em 16 de março de 2016. Disponível em: <<https://arcoweb.com.br/noticias/arquitetura/habitacao-e-cultura-na-luz-tera-projeto-de-biselli-katchborian>>. Acesso em: nov. 2017.

AALBERS, M. B.

**Regulated deregulation.**  
In: SPRINGER, S.; BIRCH, K.; MACLEAVY, J. (eds.). Handbook of Neoliberalism. London: Routledge, 2016, pp. X-X. Disponível em: <[https://www.academia.edu/11365910/Regulated\\_Deregulation\\_chapter\\_in\\_Handbook\\_of\\_Neoliberalism\\_](https://www.academia.edu/11365910/Regulated_Deregulation_chapter_in_Handbook_of_Neoliberalism_)>. Acesso em: nov. 2017.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. (Ed.).

**Inclusionary housing in an international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture.**  
Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.

CAPRIGLIONE, L.

**Empreiteira de luxo paga para morador deixar favela vizinha.**  
Folha de S. Paulo, 16/10/2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fs/p/cotidiano/72265-empreiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-vizinha.shtml>>. Acesso em: out. 2017.

COMPANHIA PAULISTA DE PARCERIAS (CPP).

**Relatório de Administração 2016.**  
Disponível em: <[https://portal.fazenda.sp.gov.br/Institucional/Documents/ CPP\\_2017.pdf](https://portal.fazenda.sp.gov.br/Institucional/Documents/ CPP_2017.pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2017.

GATTI, S.

**PPP da Habitação: muitas perguntas ainda sem respostas.**  
ObservaSP, postado em 16 set. 2014. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2014/09/16/ppp-da-habitacao-muitas-perguntas-ainda-sem-respostas/>>. Acesso em: out. 2017.

G1.

**Morador tenta vender apartamento recebido de programa social em São Paulo.**  
Site G1, postado em 19/03/2014a. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/morador-tenta-vender-apartamento-recebido-de-programa-social-em-sp.html>>. Acesso em: out. 2017.

G1.

**Haddad quer apurar negociação de imóvel em conjunto habitacional.**  
Site G1, postado em 19/03/2014b. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2014/03/haddad-quer-aporar-negociacao-de-imovel-em-conjunto-habitacional.html>>. Acesso em: out. 2017.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION - IFC.

**A IFC e o Fundo ALAC IFC investem US\$ 60 milhões na expansão da Canopus para aumentar a disponibilidade de habitações no Brasil.**  
2012. Disponível em: <<http://ifcext.ifc.org/ifcext/pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/58F8769AF21221C685257A7C0063613A>>. Acesso em: dez. 2016.

IZAR, P.

**Public- Private Partnerships and the Right to Housing in Brazil: The Case of Casa Paulista Program in São Paulo.**  
Journal of Urban Affairs, 2017 (no prelo).

KLINK, J.; STROHER, L. E. M.

**The making of urban financialization? An exploration of Brazilian urban partnership operations with building certificates.**  
Land Use Policy, v. 69, p. 519-528, 2017.

KOHARA, L.

**A exploração nos cortiços do Centro e a luta pelo direito de morar dignamente.**  
In: KOWARICK, L.; FRÚGOLI JR. H. Pluralidade urbana em São Paulo: vulnerabilidade, marginalidade, ativismos. São Paulo: Ed. 34., 2016, p. 141-170.

LEMOS, L. L.; ROMEIRO, P. S.

**Bairros do Tamanduateí, São Paulo: interesse público ou garantias para o privado?**  
Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

LIMA, P.

**Desafios e perspectivas de utilização do instrumento operação urbana consorciada para a produção de habitação de interesse social. Uma leitura crítica da OUC Água Branca em São Paulo.** Relatório Final de Iniciação Científica. Orientadora: Paula Santoro. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (relatório final), 2016.

**Habitação social em projetos de reestruturação urbana: o novo e o velho na OUC Água Branca em São Paulo.**

Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

MACEDO, S. M.

**O destino das famílias removidas e indenizadas pelas obras do Monotrilho em São Paulo: o caso das indenizações no Programa de Reassentamento de famílias vulneráveis para as Obras de Expansão do Metrô: Linha 17 – Ouro.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017.

MACHADO, L. **Mercado ilegal de imóvel popular tem até imobiliária em São Paulo.** Folha S. Paulo, postado 25/05/2014. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2014/05/1459715-mercado-ilegal-de-imovel-popular-tem-ate-imobiliaria.shtml>.Acesso em: out. 2017.

MACHADO, L. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MACHADO, L. *et al.* **Ação de Doria para demolir imóvel deixa feridos na Cracolândia, em SP.** Folha de SP, postado em 23/05/2017. Disponível em:<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml>. Acesso em: out. 2017.

MADDEN, D. &amp; MARCUSE, P. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MADDEN, D. & MARCUSE, P. **In defense of housing: the politics of crisis.** New York: Verso Books, 2016.

MALERONKA, C. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MALERONKA, C. **Projeto e gestão na metrópole contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento Operação Urbana Consorciada à luz da experiência paulistana.** Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2010.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **A blueprint of addressing the global affordable housing challenge.** Executive summary. October, 2014.

MENDONÇA, P. H. R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MENDONÇA, P. H. R. **Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros.** Artigo apresentado no XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo, 22 a 26 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Estratégias de Produção Habitacional por Parcerias Público-Privadas em São Paulo.** Relatório de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAUUSP, 2016. Disponível em:<http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/01/046d87a-a5193344307582\_9d6192f8198.pdf>. Acesso em: jan. 2017.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R. **Região da Luz em disputa: Mapeamento dos processos em curso.** ObservaSP, postado em 9 de junho de 2017. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2017/06/09/regiao-da-luz-em-disputa-mapeamento-dos-processos-em-curso/>. Acesso em: out. 2017.

MENDONÇA, P.; LIMA, P.; MARTIN, I.; BRITO, G.; ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

PALLADINI, G. M. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista.** XVII Enanpur. São Paulo, 2017a.

PALLADINI, G. M. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **A participação da iniciativa privada na produção de moradia popular no Centro de São Paulo. O Programa de Parceria Público-Privada da Casa Paulista.** Memorial de Qualificação de Mestrado. São Paulo: FAUUSP, 2017b.

PÉREZ, O. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

PÉREZ, O. **As operações urbanas consorciadas em São Paulo e a materialização de justiça espacial por meio da construção de habitação de interesse social entre 2001 e 2016.** IV ENANPARQ. Porto Alegre, 25 a 29 de julho de 2016.

PÉREZ, O. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo. Caderno para discussão. São Paulo: PMSP/SMH, 2016.** Disponível em:<http://www.habitasampa.inf.br/files/CadernoPMH.pdf>. Acesso em: out. 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **HABISP: Mapeando a Habitação na Cidade de São Paulo.** São Paulo, 2008. Disponível em:<http://www.habitasampa.inf.br/>.Ac esso em: abr. 2017.

REZENDE, H. D. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

REZENDE, H. D. **FormaReformaDesforma: o novo formato da política pública para favelas.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, Habitat, 2015.

REZENDE, H. D. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **“Ouvi dizer que vai sair” – política de urbanização de favelas do município de São Paulo – Favela do Real Parque.** Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro, 2016.

REZENDE, H. D. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

RISEK, C. **Intervenções recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados.** Anais do XIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Florianópolis, 2009.

ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

ROMEIRO, P. S. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda.** Dissertação de mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2010.

ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **Governo propõe ZERO REAIS para moradia popular em 2018.** Blog da Raquel Rolnik, postado em 18/09/2017. Disponível em:<https://raquelrolnik.wordpress.com/2017/09/18/governo-propoe-zero-reais-para-moradia-popular-em-2018/>. Acesso em: nov. 2017.

ROLNIK, R. *et al.* (coords.). **Observatório de Remoções 2015-2017.** Relatório final do projeto. São Paulo: LabCidade FAUUSP, LabHab FAUUSP, Labjuta UFABC, Fundação Ford, 2017a.

ROLNIK, R. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária.** Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana. Quito/Ecuador, Lincoln Instituteof Land Policy, Banco del Estado de Ecuador, 2014. (cd-rom)

ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SANTO AMORE, C. C.; PEREIRA, R.; CASTRO, A. RODRIGUES, D.; RODRIGUES, F.; PEREIRA, M. HORIGOSHI, M. **Entre a necessidade e a gestão: o lugar das melhorias habitacionais nas políticas de urbanização de favelas.** In: Anais do Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas – URBFAVELAS. São Bernardo do Campo, 13 a 15 de novembro de 2014.

SANTO AMORE, C.; PEREIRA, R.; CASTRO, A. RODRIGUES, D.; RODRIGUES, F.; PEREIRA, M. HORIGOSHI, M. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SANTO AMORE, C.; SANTORO, P. F. (coord.). **Levantamento das situações de moradia precária na Operação Urbana Consorciada Bairros do Tamandateí.** Relatório Final. São Paulo, PEABIRU Trabalhos Comunitários e Ambientais, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo, LabCidade (Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade), Fundação Ford, 2016.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. **A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada.** In:III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, ANPARQ, 2014.

SANTORO, P. F.; LOPES, M. V.; LEMOS, L. L. **Para onde vão os recursos do Fundurb?** ObservaSP, postado em 28 jul. 2016. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2016/07/28/para-onde-vao-os-recursos-do-fundurb/>.Acessoem: out. 2017.

SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SANTORO, P. F. **Urban planning instruments for promoting social interest housing: from zoning to obligatory percentages in São Paulo, Brazil, in dialog with Bogotá, Colombia.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 17, n. 2, São Paulo, 2015.

SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **O papel do Estado na PPP da Habitação de São Paulo.** ObservaSP, postado em 06 nov. 2014. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2014/11/06/o-papel-do-estado-na-ppp-da-habitacao-de-sao-paulo/>. Acesso em: out. 2017a .

SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **Inclusionary Housing Policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialog with Bogotá, Colômbia.** International Journal of Housing Policy, 2017b. (aceito para publicação).

SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

\_\_\_\_\_. **PPP Habitacional Municipal: falta de informação impede participação efetiva.** ObservaSP, postado em 11 nov. 2017c.

SANTORO, P. F.; MACEDO, S. M. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SANTORO, P. F.; SANTO AMORE, C.; HORIGOSHI, M. R. de S.; RODRIGUES, D. P. **A invisibilidade da moradia precária na Operação Urbana Bairros do Tamanduateí.** ObservaSP, postado em 20 de abril de 2017. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2017/04/20/a-invisibilidade-da-moradia-precaria-na-operacao-urbana-bairros-do-tamanduatei/>. Acesso em: 10/10/2017.

SANTOS JR., O.; SANTOS, M. **Megaeventos e o direito à moradia: questões e reflexões a partir do contexto do Rio de Janeiro.** Em: OLIVEIRA, F. L. (org.). Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

SANTOS JR., O.; SANTOS, M. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SOMBINI, E. A. W. **Política urbana em uma era neoliberal: a parceria público-privada de habitação de interesse social da área central de São Paulo.** ENANPEGE Geografia, Ciência e Política: do pensamento à ação, da ação ao pensamento. Porto Alegre, 12 a 15 de outubro de 2017.

SOUZA, F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

SOUZA, F. **A batalha pelo centro de São Paulo: Santa Ifigênia, Concessão Urbanística e Projeto Nova Luz.** São Paulo: Paulo’s Editora, 2011.

SOUZA, F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

STROHER, L. M. E. **Operações urbanas consorciadas com Cepac: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?** Cadernos Metrôpole, v. 19, n. 39, 2017.

STROHER, L. M. E. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

VANNUCHI, L.; SANTORO, P. F. **Todos serão afetados pela PPP da Habitação.** ObservaSP, postado em 26 nov. 2014. Disponível em:<https://observasp.wordpress.com/2014/11/26/todos-serao-afetados-pela-ppp-da-habitacao/>. Acesso em: out. 2017.

VANNUCHI, L.; SANTORO, P. F. em uma reunião com o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral Neto, em 2012.

WILDERODE, D. J. **Desregulamentação Urbana. As operações interligadas.** Dissertação de mestrado. São Paulo: FAUUSP, 1994.